



# Apollinaris

COMMENTARIUS IURIDICUS INSTITUTI UTRISQUE IURIS

2013 | LXXXVI | 2



Lateran University Press

## APOLLINARIS

Commentarius Iuridicus Instituti Utriusque Iuris  
Institutum Utriusque Iuris  
Pontificiæ Universitatis Lateranensis

*Director:*

Emmanuel J. Arroba Conde, cmf

*A secretis:*

Paulus Gherri (*Redactor*)  
E-mail: apollinaris@pul.it

*Redazione:*

Pontificia Università Lateranense  
Ufficio Edizioni  
Piazza S. Giovanni in Laterano, 4 - 00120 Città del Vaticano

*Abbonamenti:*

Lateran University Press  
Ufficio Marketing e Abbonamenti  
Piazza S. Giovanni in Laterano, 4 - 00120 Città del Vaticano  
Tel. +39 06/69895688 - Fax +39 06/69895501 - E-mail: promozioneelup@pul.it

Quote 2013:

Abbonamento annuo (2 numeri)	70,00 €	Estero 110,00 €
Un fascicolo	40,00 €	Estero 55,00 €
Annata arretrata	90,00 €	Estero 140,00 €

La Rivista ha periodicità semestrale.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati presso l'Ufficio Abbonamenti entro 15 giorni dal ricevimento del fascicolo successivo.

Il versamento delle quote degli abbonamenti può essere effettuato con le seguenti modalità:

*Payment can be done by:*

*La payment de la tarif peut être effectué avec le moyens suivantes:*

*El pago de la tarifa puede ser efectuado de las siguientes formas:*

- tramite versamento su conto corrente postale (solo Italia):

c.c. n. 76563030

- tramite bonifico bancario (coord. IBAN):

Banco Posta - Poste Italiane S.p.A. - Direzione Operazioni

IBAN: IT23N0760103200000076563030

- tramite bonifico bancario internazionale (coord. IBAN):

*international bank transfer (ref. IBAN)*

*avec virement bancaire international (ref. IBAN)*

*consignación bancaria internacional (ref. IBAN)*

IBAN: IT23N0760103200000076563030

Bic-SWIFT BPPITRRXXX

intestato a / *in favour of* / *au nom de* / *a favor de*

Pontificia Università Lateranense - Editoria

Piazza di San Giovanni in Laterano, 4 - 00120 Città del Vaticano

specificando come causale del versamento "Abbonamento Apollinaris e l'annata di riferimento".

www.e-lup.com

© COPYRIGHT 2014 - ISBN 978-88-465-0978-9

ISSN 0392-2359

LATERAN UNIVERSITY PRESS  
PONTIFICIA UNIVERSITÀ LATERANENSE  
PIAZZA SAN GIOVANNI IN LATERANO, 4  
CITTÀ DEL VATICANO

## ***Le contentiones ortae ex Actu potestatis administrativae:* riflessioni critiche tra il “già” e il “non ancora”**

ILARIA ZUANAZZI

**SOMMARIO** 1. La tutela nei confronti degli Atti amministrativi: una riforma non ancora compiuta. 2. Il rilievo dell'amministrazione nella vita della Chiesa. 3. Il giudizio sulle controversie amministrative. 4. La riparazione dei danni come esigenza di giustizia.

**SUMMARY** 1. *The protection against administrative Acts: a reform not yet complete.* 2. *The importance of the administration in the life of the Church.* 3. *The judgement on the administrative causes.* 4. *The repair of damage as a requirement of justice.*

### **1. LA TUTELA NEI CONFRONTI DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI: UNA RIFORMA NON ANCORA COMPIUTA**

L'Ordinamento giuridico della Chiesa ha dimostrato, nel corso della storia, una grande capacità di sapersi adeguare e perfezionare per corrispondere ai cambiamenti nei costumi, nella cultura e nel progresso scientifico delle varie epoche e dei diversi ambienti sociali. Questa duttilità è un'esigenza essenziale della *plantatio Ecclesiae* nelle coordinate temporali, un processo che non si può mai considerare completato e definitivo fino a quando perdura la sua missione di salvezza nel mondo terreno. È la stessa configurazione sacramentale dell'Istituzione ecclesiale, che vede l'inerenza tra comunità visibile e corpo mistico di Cristo, a imprimere al Sistema giuridico un insopprimibile dinamismo, per la convergenza dialettica tra elemento umano fondato e ispirazione divina fondante. L'apertura trascendente del Diritto canonico, infatti, implica una tensione costante della formulazione positiva delle Norme giuridiche verso gli ideali superiori del piano soteriologico, traducendosi in un continuo

sforzo di auto-superamento e di adattamento delle regole formali ai principi sostanziali di giustizia che sono insiti nel disegno dell'economia divina, calato nelle condizioni concrete di un determinato periodo storico e di un particolare contesto socio-culturale.

Al Sistema giuridico ecclesiale si richiede quindi una sollecitazione incessante ad evolversi, per arricchirsi progressivamente e per cercare di tradurre in Norme sempre più perspicue e adeguate lo statuto deontico del Popolo di Dio. Nello sviluppo del Diritto canonico gioca un ruolo importante anche il fattore dell'inculturazione. La Chiesa, in effetti, per aggiornare le proprie strutture, si apre al confronto con esperienze giuridiche diverse e può recepire le categorie concettuali e gli strumenti tecnici che sono stati elaborati nel corso del tempo dalla Scienza giuridica degli Ordinamenti secolari, qualora ne riscontri la coerenza con i principi essenziali del Diritto divino e li ritenga utili a regolare secondo criteri di maggiore giustizia l'organizzazione dell'Istituzione e i rapporti interni alla comunità. In questo modo, l'Ordinamento canonico riesce a rinnovarsi progressivamente, pur restando fedele alla continuità della tradizione, fondata sui cardini del mandato divino.

Un ambito nel quale il Diritto canonico ha dato prova nell'ultimo secolo di una grande capacità di rinnovamento è quello della disciplina della funzione amministrativa e della tutela dei diritti dei fedeli nei confronti dell'Autorità gerarchica<sup>1</sup>. Il perfezionamento del sistema di Diritto amministrativo della Chiesa è stato il frutto, insieme, del progresso di riflessione interna alla società ecclesiale e dell'influenza di esperienze maturate in altri Ordinamenti. Peraltro, lo sforzo di riforma che ha animato il dibattito scientifico, sia prima che durante i lavori di preparazione della Legislazione attuale, quantunque sia stato oggetto di graduali modifiche normative, non si può dire ancora compiuto, ma necessita tuttora di ulteriori perfezionamenti.

Già in epoca anteriore al processo di revisione del Codice latino, la dottrina canonistica aveva sottolineato i difetti e le lacune del sistema di regolamentazione delle funzioni di governo delineato dalla Normativa piano-benedettina, che appariva alieno tanto a criteri di efficienza funzionale, quanto a quelli di giustizia sostanziale<sup>2</sup>. Il regime previgente, infatti, non prevedeva

---

1 Per un'analisi approfondita sull'evoluzione del Diritto amministrativo nella Chiesa, si rinvia a: I. ZUANAZZI, *Præsis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, Napoli, 2005.

2 Si vedano, tra le opere più significative: CH. LEFEBVRE, *Pouvoir judiciaire et pouvoir administratif en Droit canonique*, in *Ephemerides Iuris canonici*, V (1949), 339-353; CH. LEFEBVRE, *Le contrôle juridictionnel des Actes administratifs en Droit canonique*, in AA.VV., *Acta Congressus internationalis Iuris canonici*. Romæ, in ædibus Pontificiæ Universitatis Gregorianæ 25-30 septembris 1950, Romæ, 1953, 153-169; K. MÖRSDORF, *De relationibus inter potestatem administrativam et iudicialem in Iure canonico*, in R. BIDAGOR (cur.), *Questioni attuali di Diritto canonico*. Relazioni lette nella Sezione di Diritto canonico del Congresso internazionale per il IV Centenario della Pontificia Università Grego-

una precisa ripartizione di competenze tra le diverse Autorità titolari di potere di giurisdizione, distinte in base all'oggetto dell'attività; in particolare, non era chiara la divisione degli ambiti di pertinenza tra Organi appartenenti all'Ordine giudiziario e Organi che agivano in forma stragiudiziale. Una differenziazione netta sarebbe stata del resto difficile, dato che la Normativa di allora non contemplava una nozione tecnica di funzione amministrativa e non stabiliva un sistema organico di Norme dirette a disciplinarne l'esercizio<sup>3</sup>. Pur non definita nella sostanza, l'idea di un'attività di governo diversa sia da quella legislativa sia da quella giudiziaria era nondimeno presupposta dalle Norme che regolavano l'organizzazione e il funzionamento degli Uffici di giurisdizione, ma le note che caratterizzavano questa funzione, deducibili dalle scarse e disorganiche Norme sugli Atti definiti in senso lato *extraiudiciales*, erano una grande libertà nei modi di esercizio, un'ampia discrezionalità nei contenuti della decisione e la sottrazione al controllo dei Tribunali<sup>4</sup>. Se una rappresentazione, quindi, si poteva delineare di questo genere di operato, era quella di un'attività svincolata da regole e controlli rigorosi.

---

riana 13-17 ottobre 1953, Coll. *Analecta gregoriana*, n. LXIX, Romæ, 1955, 399-418; C. BERNARDINI, *De administratione Tribunalium, id est de exercitio potestatis administrativæ in ambitu Tribunalium*, in *ivi*, 447-455; J.A. SOUTO PAZ, *Sugerencias para una visión actual del Derecho administrativo canónico*, in *Ius canonicum*, V (1965), 111-139; L. SPINELLI, *Considerazioni sul potere ecclesiastico di giurisdizione*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Del Giudice*, II, Milano, 1953, 353-395; L. SPINELLI, *Sul concetto di funzione amministrativa in Diritto canonico*, in AA.VV., *Studi di Diritto canonico in onore di Marcello Magliocchetti*, III, Roma, 1979, 1009-1017; A. RANAUDO, *Considerazioni su alcuni aspetti dell'attività amministrativa della Chiesa*, in *Monitor ecclesiasticus*, XCIII (1968), 317-339; A. RANAUDO, *Il Contenzioso amministrativo canonico*, in *Monitor ecclesiasticus*, XCIII (1968), 547-566; A. VITALE, *Note sul problema della distinzione fra giurisdizione e amministrazione nel Diritto canonico*, in *Il Diritto ecclesiastico*, LXXII (1961), 312-338.

- 3 Il verbo "administrare", con le relative sostantivazioni e aggettivazioni, non era usato in senso tecnico preciso, ma in modo polivalente, per indicare genericamente il governo della Diocesi o della Parrocchia, la gestione dei beni economici, l'assunzione di un Ufficio o di un incarico, o ancora il conferimento di Sacramenti e Sacramentali. Del resto, il Codice non ricorreva ad una terminologia precisa neppure per distinguere le diverse espressioni del potere di giurisdizione, prevedendo, in alcuni Canonici, la contrapposizione tra *potestas iudicialis* e *potestas voluntaria seu non iudicialis* (cfr. Cann. 201 §§2-3; 204 §1; 205 §1; 1507 §§1-2), mentre in altri si richiama la tricotomia tra *potestas legislativa*, *iudiciaria*, *coactiva* (cfr. Can. 335 §1).
- 4 Riprendendo la preclusione già prevista nella *Lex propria* della Rota Romana e della Segnatura Apostolica del 29 giugno 1908 (cfr. Can. 16), il Codice proibiva l'appello alla Rota «*contra Ordinarium Decreta*» (Can. 1601). Unici rimedi contenziosi azionabili nei confronti degli Atti stragiudiziali degli Ordinari erano la rimostranza all'autore dell'Atto, o i Ricorsi all'Autorità gerarchicamente superiore, ovvero, come mezzo estremo, la *Petitio* straordinaria al romano Pontefice. Le decisioni delle Congregazioni romane, invece, erano considerate Atti definitivi e nei loro riguardi era esperibile, a parte il ricorso straordinario al romano Pontefice, solo l'istanza rivolta al medesimo Dicastero per ottenere il *beneficium novæ Audientiae*. Rispetto all'Azione giudiziale, peraltro, tutti questi rimedi erano largamente informali e offrivano minori garanzie di difesa, tanto nell'*iter* procedurale quanto nell'esito della decisione. Per l'analisi più puntuale della Normativa si rinvia a: I. ZUANAZZI, *Præsis*, 205-229.

Sulla scorta del dibattito dottrinale, i *Principia* di revisione della Normativa, approvati nel Sinodo dei Vescovi del 1967<sup>5</sup>, sottolinearono la necessità di migliorare il sistema, secondo due esigenze tra loro complementari e intrinsecamente connesse: da un lato, prevedere una ordinata disciplina dell'esercizio dell'autorità di governo che sia idonea a prevenire gli abusi e a garantire la sua funzione al servizio della comunità; dall'altro, riconoscere le posizioni giuridiche soggettive che i fedeli godono all'interno della Chiesa e che possono difendere equamente nei confronti della Gerarchia<sup>6</sup>. Gli strumenti tecnici indicati per realizzare questi obiettivi, come già aveva prospettato la dottrina, erano individuati nelle garanzie formali elaborate nell'ambito degli Stati costituzionali di Diritto da quel regime specifico di regolamentazione della funzione amministrativa che è il Sistema a statuto speciale, affermatosi nei paesi dell'Europa continentale nel corso del XIX e XX secolo<sup>7</sup>. Giusta questa impostazione, i cardini su cui fondare la giustizia dell'amministrazione sono considerati la divisione dei poteri di governo tra Uffici distinti, la tipicità dell'attività amministrativa e la sua subordinazione alla Legge, l'azionabilità delle pretese soggettive nei confronti delle Autorità gerarchiche avanti a Organi di giudizio che siano imparziali<sup>8</sup>.

Seguendo le predette direttive, gli *Schemata* di riforma della Normativa avevano previsto, in una prima fase di stesura, un quadro organico di

- 
- 5 Cfr. SYNODUS EPISCOPORUM, *Principia quæ Codicis Iuris canonici recognitionem dirigant*, in *Communicationes*, I (1969), 77-100.
- 6 Sui *principia* relativi alla tutela dei fedeli nei rapporti con la Gerarchia (soprattutto il sesto e il settimo), si vedano: H. PREE, *Esercizio della potestà e diritti dei fedeli*, in J. CANOSA (cur.), *I principi per la revisione del Codice di Diritto canonico. La ricezione giuridica del Concilio Vaticano II*, Milano, 2000, 305-346; Z. GROCHOLEWSKI, *Il sistema dei Ricorsi e la giurisdizione dei Tribunali amministrativi*, in J. CANOSA (cur.), *I principi*, 461-491; J. LLOBELL, *Il Sistema giudiziario canonico di tutela dei diritti. Riflessioni sull'attuazione dei principi 6° e 7° approvati dal Sinodo del 1967*, in J. CANOSA (cur.), *I principi*, 2000, 504-522.
- 7 Sulla formazione e sui caratteri dei diversi sistemi di Diritto amministrativo, "a statuto speciale", sul modello francese, o "a normativa comune", realizzato in Gran Bretagna, si vedano: L. MANNORI - B. SORDI, *Storia del Diritto amministrativo*, Roma - Bari, 2001, 343-452. Per rilievi critici circa la trasposizione del Sistema di Diritto amministrativo speciale nell'Ordinamento canonico, si veda: I. ZUANAZZI, *Præsis*, 48-56; 233-236.
- 8 La maggioranza della Canonistica considerava i postulati di questo regime alla stregua di *a priori* imprescindibili e immutabili per un'autentica e completa disciplina della funzione amministrativa. In realtà, i principi del Sistema a statuto speciale, lungi dall'essere assiomi logicamente necessari, erano il prodotto degli assetti istituzionali e delle teorie scientifiche che avevano determinato e influenzato il loro sviluppo nell'Europa continentale. L'estensione all'Ordinamento ecclesiale di queste categorie giuridiche, di stampo positivisticò e di fattura autoritaristica, avrebbe richiesto una valutazione puntuale circa la compatibilità delle nozioni teoriche e delle regole tecniche di questo impianto con i principi propri dell'organizzazione dei poteri di *iurisdictio* nella Chiesa. La mancanza di una seria verifica previa della coerenza metodologica nel rinvio da un Ordinamento a un altro fa sì che le soluzioni applicative previste dalla Normativa risultino incerte o inefficaci, quando richiedono l'impiego di strutture formali inesistenti nell'ordine ecclesiale.

perfezionamento dell'amministrazione che si articolava sia sotto il profilo della funzione attiva, con la disciplina della Procedura di formazione degli Atti stragiudiziali, sia sotto il profilo del sindacato contenzioso, con la statuizione di diverse tipologie di Azioni di tutela, avanti a diversi Organi di controllo: Superiore gerarchico, Giudice amministrativo e Giudice ordinario<sup>9</sup>. Nondimeno, com'è noto, questi progetti di riforma sono stati accolti solo in parte nella Legislazione giovanneo-paolina, in quanto nella redazione definitiva dei Codici vengono stralciati i Canoni sull'Istituzione dei Tribunali amministrativi e le restanti disposizioni sugli Atti stragiudiziali e sui Ricorsi amministrativi sono inserite in parti distinte<sup>10</sup>.

Il sistema di Diritto amministrativo delineato dalla Normativa vigente appare quindi incompleto e per giunta equivoco. Sebbene sia prevista la tripartizione dei poteri di giurisdizione<sup>11</sup> e l'amministrazione sia trattata come un settore specifico, distinto dalle manifestazioni delle altre attività di governo, le Norme contenute nei Codici risultano troppo scarse e sintetiche per riuscire a dettare una disciplina globale e compiuta, idonea a garantire la correttezza dell'esercizio della funzione amministrativa, tanto sotto il profilo attivo, quanto sotto il profilo contenzioso.

Riguardo agli strumenti operativi, anzitutto, le multiformi espressioni del potere amministrativo sono inquadrare dai Codici nella categoria degli Atti amministrativi, ma, tra i possibili mezzi di esercizio, sono ordinate solo alcune figure di Provvedimenti generali<sup>12</sup> e di Provvedimenti singolari<sup>13</sup>. Altri Atti dell'Amministrazione sono richiamati in modo sparso, ma, non esistendo

9 In generale sui lavori di stesura degli *Schemata de Procedura administrativa*, si vedano: P. CIPROTTI, *La giustizia amministrativa nella revisione del Codex Iuris canonici*, in AA.VV., *De iustitia administrativa in Ecclesia*, Coll. *Studia et documenta Iuris canonici*, n. 11, Roma, 1984, 123-133; Z. GROCHOLEWSKI, *I Tribunali regionali amministrativi nella Chiesa*, in AA.VV., *De iustitia administrativa in Ecclesia*, Coll. *Studia et documenta Iuris canonici*, n. 11, Roma, 1984, 135-165; J. HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa: dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Coll. *Studi giuridici*, n. XXIV, Città del Vaticano, 1991, 19-22; J. CANOSA, *La Legislazione generale sul procedimento di formazione degli Atti amministrativi nel Diritto canonico*, in *Ius Ecclesiae*, X (1998), 255-259; I. ZUANAZZI, *La possibilità di Tribunali amministrativi a livello particolare*, in E. BAURA - J. CANOSA (curr.), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il Contenzioso amministrativo*, Milano, 2006, 140-166; K. MARTENS, *The Law That Never Was: the Motu Proprio Administrativæ Potestatis on Administrative Procedures*, in *The Jurist*, LXVIII (2008), 178-222.

10 Nel CIC: Libro I, Titolo III (*De Decretis generalibus et de Instructionibus*), Titolo IV (*De Actibus administrativis singularibus*), Titolo V (*De Statutis et Ordinibus*); Libro VII, Parte V (*De ratione procedendi in Recursibus administrativis et in Parochis amovendis vel transferendis*). Nel CCEO: Titolo XXII (*De Recursibus adversus Decreta administrativa*); Titolo XXIX, Caput III (*De Actibus administrativis*).

11 Cfr. Can. 135 §1 CIC; Can. 985 §1 CCEO.

12 Decreti generali, Istruzioni, Statuti e Ordinamenti (cfr. Cann. 31-34 e 94-95 CIC).

13 Decreti, Precetti, Rescritti, Privilegi e Dispense (cfr. Cann. 35-93 CIC; 1510-1539 CCEO).

una disciplina generale dell'attività amministrativa, le varie forme di azione risultano comunque prive di una adeguata regolamentazione. Anche per le fattispecie puntualmente previste dai Codici, peraltro, la Normativa è riduttiva e insufficiente, dato che concerne principalmente il momento statico di perfezionamento dell'Atto e quello successivo dell'Esecuzione, mentre è pressoché ignorata la fase preparatoria e il Procedimento di formazione dell'Atto. Per di più, i pochi dettami dei Canoni, non stabiliti *ad validitatem*, appaiono inidonei a limitare effettivamente l'ampia discrezionalità dell'Amministrazione nel contenuto delle decisioni e nelle forme di azione<sup>14</sup>.

In merito alle Procedure di revisione degli Atti amministrativi, poi, i Codici hanno conservato i soli Canoni relativi al Ricorso gerarchico e alle forme stragiudiziali di composizione delle controversie tra fedeli e Autorità amministrative<sup>15</sup>. Queste ultime, peraltro, non sono alternative, bensì integrative dei Ricorsi contenziosi e hanno valore meramente facoltativo. L'unico *Ricorso amministrativo* in senso proprio regolato dai Codici è l'Impugnazione dell'Atto, che può essere proposta al Superiore gerarchico diretto dell'autore del Provvedimento e può proseguire lungo gli ulteriori Gradi del rapporto di dipendenza amministrativa, sino alla pronuncia definitiva dell'Autorità di vertice. L'Istituto viene per la prima volta regolato dalla Normativa generale con disposizioni che garantiscono maggiormente i diritti di difesa dei partecipanti, ma, a differenza delle Cause giudiziarie, regolate minuziosamente nei diversi momenti e fasi della Procedura, la disciplina del Ricorso gerarchico è assai scarsa<sup>16</sup> e, per di più, mantiene l'impronta autoritaristica tipica delle Azioni di impugnazione avanti all'Amministratore-Giudice, nelle quali l'Organo giudicante non assume una posizione *super partes* e non viene garantita la parità del contraddittorio processuale tra le parti.

14 Per una valutazione in generale del regime dell'attività amministrativa canonica, si vedano: P. LOMBARDIA, *Lezioni di Diritto canonico. Introduzione, Diritto costituzionale, parte generale*, Milano, 1985, 217-226; E. LABANDEIRA, *Trattato di Diritto amministrativo canonico*, Milano, 1994, 267-434; F. D'OSTILIO, *Il Diritto amministrativo della Chiesa*, Città del Vaticano, 1995; I. ZUANAZZI, *Præsis*, 495-561; J. MIRAS - J. CANOSA - E. BAURA, *Compendio di Diritto amministrativo canonico*, 2 ed., Roma, 2009, 155-311.

15 Per un'analisi globale del sistema di giustizia amministrativa canonica, si vedano: AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Coll. *Studi giuridici*, n. XXIV, Città del Vaticano, 1991; E. LABANDEIRA, *Trattato*, 435-558; G.I.D.D.C. (cur.), *I giudizi nella Chiesa. Processi e Procedure speciali*, Coll. *Quaderni della Mendola*, n. 7, Milano, 1999; E. BAURA - J. CANOSA (cur.), *La giustizia*; I. ZUANAZZI, *Præsis*, 637-678; J. MIRAS - J. CANOSA - E. BAURA, *Compendio*, 315-400.

16 Cann. 1737-1739 CIC. Più articolata appare la disciplina del Codice dei Canoni orientali (cfr. Cann. 997; 1001-1006), integrata dal rinvio al Can. 1517, sulla procedura di formazione dei Decreti stragiudiziali. I Ricorsi gerarchici alla Sede Apostolica sono ordinati dal Regolamento generale della Curia Romana (Artt. 136-138) e dai Regolamenti specifici dei Dicasteri.



Per completare il sistema di giustizia degli Atti amministrativi era stato istituito il Ricorso presso la *Sectio altera* della Segnatura Apostolica<sup>17</sup> e questo, dopo l'espunzione delle Norme sui Tribunali amministrativi locali, è rimasto l'unico rimedio di natura giudiziale richiamato dai Codici<sup>18</sup> e regolato da una Normativa apposita<sup>19</sup>. Nonostante i progressi segnati dalla Giurisprudenza e dalla *Lex propria*, continuano a rimanere i limiti di questo impianto di tutela, già sottolineati durante i lavori di riforma, in quanto si tratta di un'Azione esperibile in un unico Grado di Giudizio, ossia a livello della Sede suprema, solo contro gli Atti amministrativi definitivi, esauriti cioè previamente tutti i Gradi del Ricorso gerarchico, ed esclusivamente per motivi di legittimità.

A ben guardare, tuttavia, il problema della giustizia dell'amministrazione non dipende solo dalla scarsità e frammentarietà delle Norme, ma, soprattutto, dalla possibilità di conciliare un sistema di garanzie basato principalmente su criteri formali, qual è quello del regime amministrativo a statuto speciale, con l'assetto ecclesiale ispirato al contrario su criteri sostanziali di rettitudine dell'attività di governo, ossia sulla congruenza assiologica di quanto disposto con i valori fondamentali che presiedono allo svolgimento della missione ecclesiale per perseguire le esigenze della comunità e delle persone, secondo il piano provvidenziale di Dio. Di conseguenza, gli strumenti tecnici introdotti nei Codici a imitazione degli Ordinamenti secolari possono avere solo valore relativo, utile nella misura in cui riescano a favorire la certezza e la prevedibilità dell'azione amministrativa, ma non assumono valore di regole assolute e intangibili, perché possono essere modificate o derogate, se ciò sia necessario per conformarsi maggiormente agli ideali superiori del progetto divino<sup>20</sup>. Risulta così difficile assicurare la giustizia dell'amministrazione, quando i

17 Cfr. PAULUS PP. VI, Constitutio apostolica de Romana Curia: *Regimini Ecclesiae Universae*, in *AAS*, LIX (1967), 921, Art. 106.

18 Can. 1445 §2 CIC.

19 Cfr. IOANNES PAULUS PP. II, Constitutio apostolica de Romana Curia: *Pastor Bonus*, in *AAS*, LXXX (1988), 891, Art. 123 §§1-2. Come Norme attuative erano state disposte nel 1968 le *Normae speciales Signaturae Apostolicae* (SECRETARIA STATUS, Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae post Constitutionem apostolicam Pauli VI "Regimini Ecclesiae Universae": *Supremum Tribunal*, Città del Vaticano, 1968 [cfr. X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris canonici editae*. III. *Leges annis 1959-1968 editae*, Roma, 1972, n. 3636]), sostituite dalla recente *Lex propria* dello stesso Tribunale (cfr. BENEDICTUS PP. XVI, Litterae apostolicae motu proprio datae quibus Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae Lex propria promulgatur: *Antiqua Ordinatione Tribunalium*, in *AAS*, C [2008], 513-538). Per un commento, si veda: P.A. BONNET - C. GULLO (curr.), *La Lex propria del S.T. della Segnatura Apostolica*, Coll. *Studi giuridici*, n. LXXXIX, Città del Vaticano, 2010.

20 Si consideri, in particolare, l'elasticità con cui sono applicati nell'Ordinamento canonico i criteri di ripartizione delle competenze di governo e il principio di legalità. In proposito, si veda: I. ZUANAZZI, *Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica*, in *Ius Ecclesiae*, VIII (1996), 37-69; I. ZUANAZZI, *Præsis*, 563-591.

rimedi contenziosi guardano prevalentemente al rispetto dei limiti formali e l'amministrazione, per converso, appare contrassegnata, nel modo di operare, da un'estesa discrezionalità<sup>21</sup>.

Questa riforma solo parziale dell'amministrazione, iniziata ma non completata, pone rilevanti difficoltà e incertezze nell'applicazione concreta della Normativa, in quanto si possono riscontrare discrasie tra le regole codificate e le esigenze sostanziali di giustizia, tra i mezzi di tutela legalmente possibili e quelli che potrebbero essere previsti per assicurare una protezione maggiore dei diritti dei fedeli nei confronti della Gerarchia, tra il già del *Ius conditum* e il non ancora del *Ius condendum*<sup>22</sup>. La strada per risolvere le lacune e l'incompletezza della disciplina, tuttavia, non può condurre la Giurisprudenza e la dottrina ad alterare gli Istituti e le Norme positive, per adattare le regole al proprio modo di intendere l'impianto di difesa verso l'Amministrazione. Un simile metodo ermeneutico verrebbe a compromettere la stessa giustizia, nella misura in cui giunga a contraddire la certezza e la sicurezza dei mezzi di tutela, sostituendo alla Norma oggettiva l'arbitrio soggettivo del Giudice o dell'interprete. È necessario, al contrario, rispettare il dettato positivo, pur cercando di interpretarlo nel modo più idoneo a garantire la protezione più ampia possibile dei diritti dei fedeli, integrandolo, all'occorrenza, con riferimenti adeguati ai principi ispiratori della riforma e alla coerenza assiologica con i principi fondanti dell'Ordinamento ecclesiale. In attesa che il Legislatore, infine, intervenga per risistemare e perfezionare la disciplina della funzione amministrativa e dei Giudizi contenziosi nei confronti della Gerarchia.

## 2. IL RILIEVO DELL'AMMINISTRAZIONE NELLA VITA DELLA CHIESA

### 2.1 Amministrazione e pastorale

Un primo aspetto importante da considerare per realizzare un'autentica giustizia nei rapporti tra fedeli e Gerarchia è la comprensione della reale portata

21 Per un ampio esame critico dell'impianto di giustizia amministrativa, si veda: E. BAURA, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, in E. BAURA - J. CANOSA (curr.), *La giustizia*, 1-58.

22 Si vedano, in proposito, i diversi pronunciamenti succedutisi nei vari Gradi di Giudizio nella Causa *Iurium* conclusasi con la Sentenza definitiva: ROMANÆ ROTÆ TRIBUNAL, *Coram SCIACCA, decisio diei 14 martii 2008* (Prot. N. 18.982, Sent. 51/08), in *Apollinaris*, LXXXIII (2010), 31-40, con il commento di I. ZUANAZZI, *La tutela dei diritti in tema di Privilegio*, in *Ius Ecclesiae*, XXIII (2011), 84-106. Non si intende in questa sede ritornare ad esaminare la Causa, già commentata nell'articolo precedente, ma prendere spunto dalle osservazioni discordanti contenute in un altro commento (cfr. P. GHERRI, *Coram Sciacca, 14 marzo 2008: Causa iurium o Contenzioso amministrativo?*, in *Apollinaris*, LXXXIV [2011], 535-562), per riflettere più ampiamente sull'applicazione del sistema di giustizia amministrativa nell'Ordinamento canonico.

della funzione amministrativa nella vita della Chiesa<sup>23</sup>. Si riscontra infatti la tendenza ad avere una visione riduttiva di questo ramo del governo ecclesiale, sia nel senso di restringerlo ad alcuni ambiti dell'organizzazione gerarchica, con esclusione di altri più strettamente connessi alla missione salvifica, sia nel senso di considerarla un'attività di carattere strettamente tecnico-giuridico, distinta se non contrapposta alla vocazione pastorale della Chiesa.

In realtà, il compito dell'amministrazione, come già sottolineava il Concilio Vaticano II, implica il diritto e il dovere “*omnia, quae ad cultus apostolatusque ordinem pertinent, moderandi*”<sup>24</sup>, ossia l'impegno a perseguire in modo concreto e immediato i fini pubblici della missione ecclesiale<sup>25</sup>. La funzione amministrativa, pertanto, si estende in tutti gli ambiti di strutturazione e di azione dell'Istituzione ecclesiale che rientrano nella sfera di competenza del *munus regendi* della Gerarchia, ossia di quella mansione di direzione sociale che è ordinata a regolare la *plantatio Ecclesiae* nelle coordinate temporali e a curare la realizzazione degli interessi del Popolo di Dio sul piano della vita comunitaria<sup>26</sup>. Non sono quindi confini materiali a delimitare il settore di pertinenza dell'amministrazione, quanto criteri funzionali, relativi alla sua specifica modalità di provvedere alla gestione delle esigenze comuni. Rispetto alle altre attribuzioni di governo, l'attività amministrativa risulta tendenzialmente contrassegnata dai caratteri di una maggiore concretezza e di una più incisiva immediatezza nel perseguire i fini pubblici in fattispecie determinate. Sono proprio queste note di attuazione pratica della missione ecclesiale nelle circostanze reali di vita delle singole comunità e di ciascun fedele che rendono l'azione amministrativa quella parte della funzione di governo più ampia e più pervasiva dell'organizzazione e della regolazione giuridica della Chiesa.

23 Per una riflessione recente sull'argomento, si veda: A.W. BUNGE, *La administración y el Derecho administrativo: su lugar en la Iglesia*, in *Il Diritto ecclesiastico*, CXXII (2011), 501-528.

24 CONCILIUM ŒCUMENICUM VATICANUM II, Constitutio dogmatica de Ecclesia: *Lumen Gentium*, in *AAS*, LVII (1965), 33. n. 27.

25 «La funzione amministrativa è quella mediante la quale l'Autorità ecclesiastica persegue in modo pratico ed immediato i fini pubblici, applicando i mezzi di cui dispone per la promozione del bene pubblico ecclesiale e per il soddisfacimento delle necessità pubbliche concrete». J. MIRAS - J. CANOSA - E. BAURA, *Compendio*, 32.

26 Bisogna, peraltro, tenere distinto il concetto di *munus*, come funzione in senso oggettivo, da quello di *potestas*, come situazione giuridica soggettiva di potere, che rende capaci di porre Atti vincolanti, immediatamente efficaci nei confronti dei destinatari. Non sempre gli Incarichi amministrativi implicano il conferimento di potestà amministrativa e non tutti gli Atti posti in essere dalle Autorità amministrative sono Atti imperativi. Su questa distinzione, sottesa alla Normativa (si consideri ad esempio l'uso differenziato dei termini nel Can. 290 CIC), si veda in dottrina: P. LOMBARDIA, *Lezioni*, 127; J. HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, Milano, 1989, 247-248; A. VIANA, *De potestate regiminis*, in A. MARZOA - J. MIRAS - R. RODRIGUEZ-OCAÑA (curr.), *Comentario exegetico al Código de Derecho canónico*, I, 2 ed., Pamplona, 1997, 239.

Emerge quindi con evidenza la rilevanza dell'esercizio della funzione amministrativa per la vita della comunità ecclesiale, in quanto fornisce l'architettura giuridica alla dinamica di comunione all'interno del Popolo di Dio, costituendo la trama giuridica dell'ordito delle relazioni pubbliche tra fedeli e Gerarchia. Non sussiste quindi distinzione né contrapposizione tra l'amministrazione e la missione pastorale della Chiesa, dato che tutta l'attività amministrativa, in quanto ordinata a perseguire il fine supremo di salvezza del ministero spirituale affidato da Cristo, risulta per ciò stesso di natura intrinsecamente pastorale<sup>27</sup>. Dimensione giuridica e dimensione pastorale sono strettamente connesse e si implicano reciprocamente nello svolgimento delle competenze amministrative, le quali devono mirare non solo a realizzare rapporti di giustizia, ma anche a promuovere lo spirito di servizio e di carità che anima i rapporti di autentica solidarietà e favorisce effettivamente il bene delle persone.

Se la funzione amministrativa configura il profilo giuridico dell'organizzazione sociale della comunità, si deve riconoscere che anche il Parroco, investito della cura pastorale della Parrocchia, sia titolare di competenze amministrative in senso proprio<sup>28</sup>. Effettivamente, in dottrina si continua ancora a discutere se il Parroco abbia potestà di governo e se questa sia ordinaria o vicaria<sup>29</sup>. Quantunque il Codice non precisi sotto il profilo tecnico giuridico la natura delle mansioni del Parroco, nondimeno afferma che il Parroco, in virtù dell'Ufficio, partecipa della funzione di governare sotto l'autorità del Vescovo diocesano<sup>30</sup>. Inoltre, nell'elenco delle mansioni affidate al Parroco<sup>31</sup> sono comprese necessariamente anche le attribuzioni di carattere autoritativo, connesse al suo ruolo di responsabilità istituzionale, che rendono possibile

27 Sul rapporto tra pastorale e attività di governo, si vedano: G. SARACENI, *Problematica della potestas pastoralis nella disciplina del nuovo Codex*, in *Il Diritto ecclesiastico*, CIV (1993), I, 97-117; G. SARACENI, "Pastorale e Diritto canonico (potestas pastoralis)", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Torino, 1996, 7-17; P.A. BONNET, *Pastoralità e giurisdizione del Diritto ecclesiale*, in J. CANOSA (cur.), *I principi*, 129-191; E. BAURA, *Pastorale e Diritto nella Chiesa*, in PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI (cur.), *Vent'anni di esperienza canonica 1983-2003*. Atti della Giornata accademica, Città del Vaticano, 2003, 164-167; I. ZUANAZZI, *La procedura di formazione dell'Atto amministrativo singolare: esigenze pastorali ed esigenze giuridiche*, in J.I. ARRIETA (cur.), *Discrezionalità e discernimento nel governo della Chiesa*, Venezia, 2008, 125-131.

28 Il dubbio circa la titolarità di potestà amministrativa e la capacità di produrre Atti amministrativi in capo al Parroco viene sollevato da P. GHERRI, *Coram Sciacca*, 550.

29 Sull'argomento, si vedano: E. LABANDEIRA, *Trattato*, 146-147; J.I. ARRIETA, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Milano, 1997, 454-455; C.J. ERRÁZURIZ, *Corso fondamentale sul Diritto nella Chiesa*. I. *Introduzione. I soggetti ecclesiali di Diritto*, Milano, 2009, 482-483.

30 Can. 519 CIC. Il termine *regimen* (governo), riferito alla cura pastorale della Parrocchia come parte delle competenze dell'Ufficio parrocchiale, viene ripreso anche nel Can. 541 §§1-2 CIC, a riguardo della sede vacante.

31 Cann. 528-530 CIC.

ed efficace lo svolgimento stesso del suo ministero di guida della comunità<sup>32</sup>. Sono queste tutte espressioni di competenze amministrative che paiono da considerare ordinariamente comprese nell'Ufficio del Parroco, pastore proprio della Parrocchia<sup>33</sup>, alle quali si aggiungono altre facoltà straordinarie conferite al Parroco sulla base di specifiche concessioni<sup>34</sup>.

Di conseguenza, anche il Parroco risulta titolare della funzione amministrativa in subordine al Vescovo e può emanare Atti amministrativi nelle materie e per gli effetti di propria competenza. Questione distinta risulta tuttavia la possibilità di riconoscere gli Atti di natura autoritativa nel quadro delle attribuzioni complesse del suo ministero, dato che non è prevista una disciplina dettagliata della funzione amministrativa del Parroco che imponga forme e Procedure stabilite per l'esercizio dei vari Atti. Ma questo è un problema che riguarda tutta l'attività amministrativa dell'Ordinamento canonico.

## 2.2 La qualificazione degli Atti amministrativi

L'estensione della funzione amministrativa determina la complessità delle sue competenze, in quanto abbraccia tutti gli ambiti della missione della Chiesa e quindi comprende attribuzioni molteplici e si serve di strumenti operativi tra loro eterogenei per scopo, oggetto ed efficacia<sup>35</sup>. Solo alcune figure

- 
- 32 In E. LABANDEIRA, *Trattato*, 146, si trova un primo elenco: dettare Norme per gli atti di Culto, curare la disciplina della Parrocchia, correggere gli abusi, tenere i Registri, rilasciare Certificazioni con pubblica fede, assistere la celebrazione dei Matrimoni, accogliere nuovi fedeli nella Parrocchia (cfr. Can. 1109 CIC). Altre competenze si possono aggiungere: nominare i catechisti, ammettere i fedeli ai Sacramenti; nominare e presiedere il Consiglio per gli Affari economici e il Consiglio pastorale (cfr. Can. 536 §1 CIC).
- 33 In senso conforme, E. LABANDEIRA, *Trattato*, 147. Pure P. GHERRI, in un contributo precedente ("Parroco", in J. OTADUY - A. VIANA - J. SEDANO [edd.], *Diccionario general de Derecho canónico*, V, Pamplona, 2012, 904) riconosce al Parroco la potestà di giurisdizione ordinaria.
- 34 In particolare, la facoltà di concedere Dispense (cfr. Can. 89 CIC): Dispensa dagli Impedimenti matrimoniali (cfr. Can. 1079), Dispensa dai Voti privati (cfr. Can. 1196, 1°), Dispensa dall'osservanza del tempo festivo o di penitenza (cfr. Can. 1245).
- 35 L'attività principale è costituita dall'amministrazione attiva, che si riparte in più sfere: quella deliberativa, che consta dell'esercizio dei poteri decisionali e conduce alla formazione di Provvedimenti puntuali o generali; quella contenziosa, che è volta a definire i Ricorsi contro i Provvedimenti amministrativi o a risolvere le controversie attinenti ai rapporti con i privati o tra Organi dello stesso apparato; quella punitiva, che è finalizzata ad infliggere le Sanzioni disciplinari contro i componenti la Gerarchia o di particolari Enti ecclesiastici per la violazione dei loro obblighi specifici, ovvero a comminare in via extragiudiziale Rimedi penali, Pene e Penitenze nei confronti dei trasgressori delle generali Norme criminali; quella esecutiva, che è composta da operazioni materiali o tecniche e da meri Atti amministrativi diretti a dare attuazione pratica alle precedenti deliberazioni. Accanto all'amministrazione attiva, poi, vi sono altre competenze di carattere accessorio, di consulenza o di controllo, ordinate a garantire il migliore espletamento della funzione mediante l'apporto di consigli e pareri, ovvero l'esercizio di un sindacato di vigilanza sulla legittimità o sul merito.

di Provvedimenti e di Intimazioni sono classificate e regolate nella parte generale dei Codici dedicata agli Atti amministrativi, ma altre specie di Atti che possono essere prodotte dalle Autorità di governo nell'esercizio di mansioni amministrative sono previste in altre parti della Normativa<sup>36</sup> e sono egualmente da considerare Atti amministrativi.

Data la multiformità dei modi di azione dell'Amministrazione, emerge con evidenza il problema della qualificazione degli Atti amministrativi, una difficoltà che è comune agli Ordinamenti statali, ma nel Sistema ecclesiale risulta ancora più critica per la peculiare impostazione della ripartizione dei poteri di regime, da un lato, e per la scarsità e l'ambiguità delle Norme codiciali, dall'altro. Sotto il primo profilo, la concentrazione dei tre poteri di governo nelle Autorità ordinarie rende impossibile applicare, quanto meno a livello di vertice, il criterio *soggettivo* di distinzione della natura degli Atti in base alla competenza dell'Organo procedente. Anche i restanti criteri, quello *formale* e quello *materiale*, peraltro, non assicurano una sicura e univoca identificazione, poiché, sotto il profilo della forma, prevale una tendenziale discrezionalità dell'Amministrazione nella scelta della maniera di esercitare la funzione, mentre, sotto il profilo del contenuto sostanziale, l'oggetto, la struttura e gli effetti degli Atti possono essere molto diversi. I caratteri solitamente indicati per individuare l'attività amministrativa, ossia la concretezza e la realizzazione diretta dei fini dell'Ordinamento, sono in realtà generici e astratti, non idonei a ricomprendere la complessità degli strumenti operativi dell'Amministrazione<sup>37</sup>.

Il riordinamento giuridico degli Atti amministrativi operato dai Codici, inoltre, non riesce a definire con chiarezza la tipicità della qualificazione amministrativa, sia perché non risulta una configurazione specifica della struttura essenziale della funzione amministrativa, cui ricondurre i vari Atti, sia perché i singoli Atti disciplinati dai Codici vengono identificati in base a requisiti meramente formali<sup>38</sup>. Tali caratteri, desunti dal modello astratto di

36 Atti di natura paritetica (cfr. Cann. 271 §1; 296; 520 §2; 790 §1, n. 2 CIC); Atti unilaterali, diversi dai Provvedimenti, con contenuto volitivo (cfr. Can. 158 CIC); o ricognitivo, come le RegISTRAZIONI (cfr. Cann. 535 §§1-2; 877 §1; 895; 958 §1; 1053 §1; 1082; 1121 §1; 1122 §1; 1133; 1182), le Attestazioni (cfr. Cann. 826 §2; 1053 §2; 1070 CIC), le Indagini (cfr. Cann. 1051; 1067; 1131, 1° CIC), le Ispezioni (cfr. Can. 535 §4 CIC); o estimativo, come i Pareri (cfr. Can. 127 CIC) e le Proposte (cfr. Can. 212 §2 CIC), nonché le operazioni materiali.

37 Per di più, non sussiste corrispondenza biunivoca tra le funzioni di governo, individuate in modo oggettivo, e le Autorità preposte a svolgerle, nel senso che il Legislatore può emanare con forza di Legge Atti che hanno i caratteri tipici dell'Atto amministrativo, mentre l'Autorità esecutiva può produrre nella forma degli Atti amministrativi Provvedimenti che hanno i caratteri materiali delle Leggi o delle Sentenze giudiziali.

38 Vale a dire, la provenienza da un'Autorità dotata di potestà esecutiva, il valore subordinato all'ordine precostituito per Legge, l'indole esecutiva dei Provvedimenti generali e l'efficacia singolare di quelli particolari.

Atto amministrativo elaborato secondo i principi dei Sistemi statali di Diritto amministrativo, non possono trovare applicazione rigorosa nell'Ordinamento della Chiesa, tanto che risultano spesso contraddetti e superati dalla flessibilità costituzionale dell'organizzazione dei poteri di governo e dall'elasticità intrinseca dei modi di produzione del Diritto. Di fatto, nella prassi, si segue di preferenza il criterio residuale, per il quale sono considerati di carattere amministrativo tutti gli Atti che non possono essere ricondotti alla funzione legislativa o a quella giudiziaria.

Emblematico della difficoltà a qualificare l'attività amministrativa e dell'ambivalenza della disciplina del Codice è proprio l'Istituto del Privilegio, oggetto della Causa sopra richiamata. Nonostante sia classificato tra gli Atti amministrativi particolari, infatti, questa antica fonte di *Ius singulare contra vel præter Ius commune* contraddice il regime formale di subordinazione alla Legge dell'attività amministrativa. Un ulteriore elemento di ambiguità si riscontra nella disposizione normativa che stabilisce come il Privilegio possa essere conferito «*a Legislatore necnon ab Auctoritate exsecutiva cui Legislator hanc potestatem concesserit*» (Can. 76 §1)<sup>39</sup>. Di fronte a possibili equivoci nell'interpretazione di questa formula, occorre sottolineare come l'attribuzione della competenza al Legislatore non significhi che l'Atto abbia necessariamente valore legislativo, tanto più se viene prodotto nella forma di un Provvedimento amministrativo<sup>40</sup>. Invero, il senso della Norma è quello di riservare la prerogativa di concedere questo genere di benefici alle Autorità primarie che sono titolari del potere legislativo, insieme con gli altri poteri di giurisdizione. Tali Autorità, peraltro, proprio perché dotate della pienezza della potestà di regime, possono attribuire diverso valore alle proprie manifestazioni di potere e quindi possono emanare pure Atti con la forza del potere esecutivo<sup>41</sup>. Anche la Delega che può essere conferita agli Organi inferiori titolari di potestà esecutiva, non implica automaticamente il conferimento di potere legislativo, in quanto può consistere nell'attribuzione della mera facoltà di emanare un Atto che fuoriesce dall'estensione della loro competenza ordinaria, ma che comporta egualmente l'esercizio di potestà esecutiva, quantunque straordinaria<sup>42</sup>.

In definitiva, la Normativa lascia impregiudicata l'indole polivalente del Privilegio, che può avere diversa qualificazione, legislativa o amministrativa,

39 Sulle diverse tesi interpretative della Norma si rinvia a: I. ZUANAZZI, *Præsis*, 534-542; I. ZUANAZZI, *La tutela*, 92-94.

40 Nel senso della natura legislativa del Privilegio si esprime invece P. GHERRI, *Coram Sciacca*, 538 e 539.

41 Cfr. J. CANOSA, *Il Rescritto come Atto amministrativo nel Diritto canonico*, Milano, 2003, 178; J. CANOSA, *El Privilegio en el contexto de los derechos de los fieles*, in *Fidelium iura*, XII (2002), 77.

42 Cfr. E. LABANDEIRA, *Trattato*, 342.

a seconda del tipo di potere usato nell'Atto di concessione<sup>43</sup>. Occorre pertanto svolgere un'indagine nel caso concreto per accertare il valore giuridico del Titolo costitutivo del Privilegio e per dedurre, di conseguenza, la natura del Provvedimento<sup>44</sup>.

Pare ovvio comunque rilevare come la qualificazione dell'Atto di concessione non abbia valenza meramente teorica, di semplice classificazione, ma comporti rilevanti conseguenze pratiche in ordine alla disciplina del Provvedimento. Invero, nonostante le imperfezioni della Normativa, un indubbio merito della riforma dei Codici è quello di aver introdotto la categoria giuridica di Atto amministrativo, non solo allo scopo di razionalizzare le forme dell'attività di governo, ma anche, soprattutto, al fine garantistico di sottoporre l'esercizio dell'autorità a un sistema di regole e di controlli che assicurino la correttezza dell'operato e predispongano gli strumenti per consentire la difesa delle situazioni giuridiche soggettive delle persone coinvolte. La qualificazione di Atto amministrativo viene quindi a inquadrare il Provvedimento in un regime giuridico specifico, diverso da quello degli Atti di altre potestà di giurisdizione, uno statuto che si caratterizza, sotto il profilo giuridico, per vincolare la conformità dell'Atto alle esigenze di giustizia di un ordine oggettivo preconstituito, che armonizzano gli interessi individuali con il bene comune, e, sotto il profilo pastorale, per le modalità di svolgimento della funzione e per le Procedure di controllo, che promuovono una collaborazione dialogica e una compartecipazione solidale tra Autorità e fedeli all'interno della comunità ecclesiale. È questa intrinseca dimensione comunionale della funzione amministrativa che costituisce la *ratio* della nuova disciplina e che rappresenta il criterio deontologico nell'interpretazione e nell'applicazione della Normativa<sup>45</sup>.

### 2.3 L'amministrazione dei mezzi di salvezza

Dato che si estende all'interezza della missione della Chiesa, la funzione amministrativa ricomprende necessariamente anche le attività della Gerarchia dirette ad assicurare ai fedeli i beni e i servizi ordinati a promuovere il

---

43 L'Autorità di vertice può concedere il Privilegio graduando diversamente i propri poteri: se decide di far uso del potere esecutivo, il Provvedimento di attribuzione del Privilegio è un Atto amministrativo; se preferisce valersi del potere legislativo, il Privilegio costituisce una vera *Lex singularis*. Analogamente, nel conferire la Delega alle Autorità inferiori, il Legislatore può scegliere la forza e l'estensione dei poteri da attribuire.

44 Sulle ragioni per cui, nel caso di specie, il Provvedimento appare di natura amministrativa, si veda l'articolo: I. ZUANAZZI, *La tutela*, 94-96.

45 Cfr. I. ZUANAZZI, *Præsis*, 697-701. Per queste garanzie di comunione, si può quasi ipotizzare, nel caso di dubbio, una sorta di *favor* per qualificare di natura amministrativa gli Atti di governo.



raggiungimento del fine supremo di salvezza delle anime, ossia l'insegnamento della Parola di Dio, la celebrazione del Culto divino e la partecipazione ai Sacramenti. La competenza dell'amministrazione come mansione di governo, ovviamente, non riguarda il contenuto sostanziale dei mezzi di salvezza, di natura soprannaturale, ma concerne piuttosto il profilo sociale, come strumenti di cui si serve l'Autorità ecclesiastica nell'esercizio della sua missione, ovvero come utilità che devono essere messe a disposizione dei fedeli per rispondere alle loro esigenze spirituali<sup>46</sup>.

Le statuizioni normative, generali o speciali, con le quali la Gerarchia regola l'accesso e il godimento dei mezzi di salvezza, o i Provvedimenti concreti con i quali ne dispone l'esercizio e la fruizione nei casi concreti, sono certamente Atti giuridici con efficacia autoritativa, espressione della potestà di regime, e, se non rivestono la forma e il valore degli Atti legislativi o degli Atti giudiziari, non possono che essere di natura amministrativa. Si tratta infatti di Atti che stabiliscono e impongono con forza vincolante per i fedeli le modalità corrette per usufruire del patrimonio di salvezza dell'Istituzione ecclesiale<sup>47</sup>.

Non pare, quindi, che si possa negare il loro carattere di Atti della potestà di governo e considerarli alla stregua di Atti tutori con mera funzione di "garanzia istituzionale" dell'adeguata fruizione dei beni da parte dei fedeli<sup>48</sup>. Anzitutto, perché la stessa funzione di garanzia istituzionale, nella misura in cui rientri nel quadro delle attribuzioni pubbliche di ordine e di direzione sociale che spettano all'Autorità gerarchica e sia esercitata in forme autoritative, è inevitabilmente espressione di una potestà pubblica di governo. In questa prospettiva, è indubbio che le competenze dei Pastori in materia rispondano anche all'obiettivo garantistico di vigilare e di assicurare che tutti i fedeli possano avvalersi dei mezzi di salvezza nel modo più congruo e fruttuoso possibile.

Le competenze della Gerarchia, tuttavia, non hanno carattere solo tutorio, ossia strumentale all'utilizzazione diretta da parte dei fedeli, ma sono sostanzialmente dispositive. I mezzi di salvezza, in effetti, non sono risorse di cui i fedeli possano disporre da se stessi, pur sotto il controllo della Gerarchia, in quanto, secondo il mandato del Fondatore, sono affidati alla cura della Chiesa, come Istituzione salvifica, e spetta alle Autorità ecclesiali svolgere

---

46 Sui mezzi di salvezza come strumenti affidati alla funzione amministrativa, si veda: J. MIRAS - J. CANOSA - E. BAURA, *Compendio*, 34-35.

47 Sulla dimensione di giustizia nei rapporti tra fedeli e Gerarchia in merito all'amministrazione dei Sacramenti e agli altri mezzi di salvezza, si vedano: C.J. ERRÁZURIZ, *Intorno ai rapporti tra Sacramenti e Diritto della Chiesa*, in *Il Diritto ecclesiastico*, IC (1988), 415-433; T. RINCÓN PÉREZ, *Derecho administrativo y relaciones de justicia en la administración de los Sacramentos*, in *Ius canonicum*, XLIV (2004), 755-769.

48 L'espressione è usata da P. GHERRI, *Coram Sciacca*, 551.

l'essenziale opera di mediazione per far partecipare le persone al patrimonio di fede e di Grazia frutto della redenzione di Cristo, attraverso, appunto, l'amministrazione degli strumenti ordinati a promuovere l'elevazione spirituale dei credenti. A riprova di ciò, si può osservare come il Can. 213 del Codice latino riconosca tra le situazioni giuridiche fondamentali dei fedeli non già il diritto di usufruire da soli dei mezzi di salvezza, bensì il diritto "di ricevere" dai Pastori gli aiuti derivanti dai beni spirituali della Chiesa. A questo diritto dei fedeli corrisponde il dovere delle Autorità di apprestare le strutture adeguate nelle quali i fedeli possono ricevere i mezzi di salvezza; di designare il personale competente e di precisare le modalità con cui possono riceverli; di provvedere, nei casi concreti, a fornire ai fedeli gli aiuti necessari, a seconda delle loro esigenze<sup>49</sup>. Tutti questi sono Provvedimenti, generali o speciali, di natura amministrativa.

Proprio in merito alla partecipazione ai beni della fede e della Grazia divina, l'ambito più specifico della missione di salvezza della Chiesa, si misura la rilevanza e l'importanza della funzione amministrativa per la vita e la salute della comunità. Alle Autorità amministrative incombe la responsabilità di predisporre e fornire ai fedeli dei servizi essenziali, diretti ad assicurare loro dei mezzi necessari, che non sono in grado di procurarsi da soli. Il modo di svolgere questo servizio può quindi incidere profondamente sulle possibilità concrete dei fedeli di partecipare alla comunione ecclesiale e di perseguire la meta suprema di salvezza. Da qui, l'esigenza di apprestare anche e specialmente in questo campo strumenti di garanzia idonei a promuovere la congruenza della funzione amministrativa alle esigenze di giustizia intrinseche ai rapporti tra fedeli e Gerarchia.

### 3. IL GIUDIZIO SULLE CONTROVERSIE AMMINISTRATIVE

#### 3.1 *L'oggetto del Giudizio contenzioso*

Gli strumenti di tutela giudiziaria nei confronti degli Atti amministrativi si sono evoluti nell'Ordinamento canonico, portando a un graduale perfezionamento del sistema di giustizia da una giurisdizione oggettiva di mero controllo di legalità a una giurisdizione soggettiva di cognizione piena delle situazioni giuridiche soggettive. Nonostante i limiti e le imperfezioni di un impianto normativo rimasto incompiuto, questo progresso sembra ormai un traguardo consolidato, promosso e sostenuto dagli apporti dottrinali e giurisprudenziali

---

49 Cff. J. HERVADA, *Diritto*, 111-116.

che hanno contribuito, con il loro interagire, a migliorare la disciplina dei Ricorsi contenziosi<sup>50</sup>. Nell'interpretare l'impianto dei Giudizi amministrativi, pertanto, non si può tralasciare di considerare gli orientamenti interpretativi e le modifiche legislative che hanno segnato le tappe di questo sviluppo<sup>51</sup>.

Sin dall'introduzione del Ricorso avanti alla Segnatura Apostolica, la funzione e l'oggetto del Giudizio contenzioso sugli Atti amministrativi è stato argomento di accesi dibattiti. Nella Costituzione apostolica istitutiva del Sindacato giudiziale presso il Supremo Tribunale, l'oggetto della competenza viene indicato nelle «*contentiones [...] ortas ex Actu potestatis administrativae ecclesiasticae [...] quoties contendatur actum ipsum Legem aliquam violasse*»<sup>52</sup>. La Norma intende introdurre nell'Ordinamento ecclesiale, sull'esempio dei Sistemi statali, un Foro speciale di tutela giudiziaria sugli Atti amministrativi, che si aggiunge al controllo riservato sino ad allora alle vie dei Ricorsi gerarchici. L'uso di questa particolare formula si può comprendere come una presa di posizione del Legislatore nei confronti di precedenti orientamenti dottrinali e giurisprudenziali che, nonostante l'esclusione del Sindacato giudiziale sugli Atti amministrativi contenuta nel Codice piano benedettino, continuavano a ritenere i Tribunali ordinari competenti a giudicare le conseguenze dell'Atto in ordine alla lesione dei diritti soggettivi<sup>53</sup>. La Norma veniva quindi a puntualizzare la riserva del sindacato sulle controversie relative agli Atti amministrativi al Giudice speciale, con esclusione dei Tribunali ordinari.

Peraltro, il dettato della Norma si presenta come il frutto di un compromesso tra due tendenze ispirate ai diversi modelli di giustizia amministrativa elaborati negli Ordinamenti secolari: l'uno, di mero controllo di legalità

50 Sul contributo della Giurisprudenza, si veda: J. CANOSA, *La funzione della Giurisprudenza della Segnatura Apostolica nello sviluppo del Diritto amministrativo canonico*, in *Ius Ecclesiae*, XVII (2005), 385-415; J. CANOSA, *Giustizia amministrativa ecclesiastica e Giurisprudenza*, in *Ius Ecclesiae*, XXIII (2011), 563-582.

51 Si discosta dall'interpretazione comune e considera l'oggetto del Giudizio presso la Segnatura Apostolica come mera Impugnazione dell'Atto: P. GHERRI, *Coram Sciacca*, 541-542.

52 Costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae Universae*, Art. 106. La locuzione viene ripresa nel Codice 1983: «*Videt de contentionibus ortis ex Actu potestatis administrativae ecclesiasticae*» (Can. 1445 §2).

53 La tesi, enunciata da C. BERNARDINI, *Problemi di Contenzioso amministrativo ecclesiastico specialmente secondo la Giurisprudenza della S.R.Rota*, in PONTIFICIUM INSTITUTUM UTRIUSQUE IURIS, *Acta Congressus iuridici internationalis VII saeculo a Decretalibus Gregorii IX et XIV a Codice iustiniano promulgatus*. Romae 12-17 novembris 1934, IV, Roma, 1937, 357-432, era richiamata da: J. JOHNSON, *De distinctione inter potestatem iudicalem et potestatem administrativam in Iure canonico*, in *Apollinaris*, IX (1936), 265-269; K. MÖRS DORF, *Rechtsprechung und Verwaltung im kanonischen Recht*, Freiburg im B., 1941, 199; L. DE ECHEVERRÍA, *La defensa procesal del derecho en el Ordenamiento canónico*, in AA.VV., *Acta Congressus internationalis*, 72. Per ulteriori richiami di dottrina e di Giurisprudenza, si rinvia a: I. ZUANAZZI, *Præsis*, 206-214.

dell'Atto; l'altro di piena cognizione sui rapporti sostanziali<sup>54</sup>. Nel complesso, quindi, data anche l'incompletezza della disciplina risultante da quell'unico Articolo, la Normativa risultava piuttosto ambigua, in quanto si prestava a due letture contrapposte: l'impostazione in senso oggettivo considerava obiettivo primario del giudizio l'interesse pubblico di conformità alla Legge dell'attività amministrativa, e limitava la cognizione del Giudice alla mera valutazione di corrispondenza dell'Atto impugnato all'ordine giuridico, con la possibilità della sola pronuncia di invalidità; l'impostazione in senso soggettivo, invece, poneva al centro delle finalità del Ricorso l'interesse privato alla protezione delle situazioni giuridiche soggettive, estendendo così il controllo giudiziale all'esame pieno del rapporto sostanziale sotteso all'Atto, al fine di adottare le disposizioni idonee a reintegrare o risarcire le posizioni lese.

Un successivo responso della Commissione pontificia per l'interpretazione dei Decreti del Concilio Vaticano II viene a sostenere l'orientamento più restrittivo<sup>55</sup>, che circoscrive l'oggetto della tutela alla sola pronuncia di invalidità dell'Atto<sup>56</sup>, ma continuano nondimeno a farsi sentire posizioni divergenti<sup>57</sup>, che sulla base di varie ragioni, tra le quali la stessa terminologia

- 
- 54 La distinzione corrisponde alla diversa forma di tutela contenziosa esistente tra *contentieux de l'ex-cès de pouvoir* e *contentieux de pleine juridiction*, nell'Ordinamento francese, e tra giurisdizione di legittimità e giurisdizione esclusiva, nell'Ordinamento italiano. La separazione tra i due tipi di Azione (sulla legalità dell'Atto e sulla tutela dei diritti soggettivi) è frutto della scelta di determinati Ordinamenti. In altri, come ad esempio quello tedesco, le domande aventi i due diversi oggetti possono essere presentate presso lo stesso Organismo giudiziario (cfr. G.F. FERRARI, "Giustizia amministrativa in Diritto comparato", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VII, Torino, 1991, 592-598). Occorre notare, poi, come nei sistemi presi a modello dai riformatori canonici, esistono entrambe le tipologie di tutela, mentre nell'Ordinamento ecclesiale se ne prevede una sola.
- 55 Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO DECRETIS CONCILII VATICANI II INTERPRETANDIS, Responsa ad proposita dubia: *ad II*, 3, 11 ianuarii 1971, in *AAS*, LXIII (1971), 329-330.
- 56 Aderivano alla lettura in senso oggettivo: D. STAFFA, *De Supremo Tribunali administrativo seu de Secunda Sectione Supremi Tribunalis Signaturæ Apostolicæ*, in *Periodica de re morali canonica liturgica*, LXI (1972), 25; E. BERNARDINI, *L'Istituzione della Sectio Altera del supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in *AA.VV.*, *Ius Populi Dei. Miscellanea in honorem Raymundi Bidagor*, III, Roma, 1972, 65; A. SABATTANI, *Iudicium de legitimitate Actuum administratorum a Signatura Apostolica peractum*, in *Ius canonicum*, XVI (1976), 232-233; R. BACCARI, *De iustitiæ administrativæ indole ac de eius functione participativa*, in *Periodica de re morali canonica liturgica*, LXVII (1978), 643-647; P. CIPROTTI, *La giustizia*, 123-133; Z. GROCHOLEWSKI, *La "Sectio Altera" della Segnatura Apostolica, con particolare riferimento alla Procedura in essa seguita*, in *AA.VV.*, *De iustitia administrativa in Ecclesia*, Coll. *Studia et documenta Iuris canonici*, n. 11, Roma, 1984, 70-73; G. LOBINA, *La competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla "Sectio Altera" e alla problematica rispettiva*, Roma, 1971, 105-106; P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, Milano, 1977, 21-26.
- 57 Sostenevano la visione in senso soggettivo: I. GORDON, *L'oggetto primario della competenza della "Sectio Altera"*, in *AA.VV.*, *De iustitia administrativa in Ecclesia*, Coll. *Studia et documenta Iuris canonici*, n. 11, Roma, 1984, 178-191; CH. LEFEBVRE, *De Recursibus administrativis in Iure canonico: lineamenta historica*, in *Monitor ecclesiasticus*, IC (1974), 221; L. SPINELLI, *Note sulla giustizia amministrativa nel vigente Ordinamento canonico*, in *AA.VV.*, *Studi in onore di Pietro Agostino*

dell'Articolo<sup>58</sup>, rivendicano la duplicità di attribuzioni della Segnatura Apostolica, sia circa il controllo di legalità dell'Atto, sia circa la risoluzione delle controversie di diritto soggettivo. La tesi, convinta che un'equa giustizia sull'attività amministrativa non possa fermarsi ai confini dell'Atto ma debba estendersi a valutare le conseguenze giuridiche sui rapporti sostanziali tra Gerarchia e fedeli, venne accolta da alcune importanti Sentenze della Segnatura Apostolica<sup>59</sup> e, alla fine, fu quella che prevalse anche nelle successive riforme normative. La nuova Costituzione di riorganizzazione della Curia Romana, infatti, in merito ai Ricorsi sugli Atti amministrativi, attribuisce alla Segnatura Apostolica la competenza a giudicare sia dell'illegittimità dell'Atto, sia «*de reparatione damnorum Actu illegitimo illatorum*»<sup>60</sup>. Dottrina e Giurisprudenza sono ormai concordi nel ritenere che questa integrazione dei *Petita* proponibili nel ricorso presso il Tribunale apostolico implichi necessariamente un'estensione dell'oggetto del Giudizio alla piena cognizione dei rapporti sostanziali tra l'autore dell'Atto e i suoi destinatari<sup>61</sup>. Qualora, pertanto, l'Atto impugnato sia dichiarato illegittimo per violazione di Legge *in decernendo* o *in procedendo*, il Tribunale può valutare l'esistenza e la consistenza di eventuali lesioni alle situazioni giuridiche soggettive e imporre i rimedi necessari per ripristinare la giustizia.

La più recente *Lex propria* della Segnatura Apostolica viene non solo a confermare, ma persino a estendere i poteri cognitivi e decisionali del

---

D'Avack. Raccolta promossa in occasione del quarantesimo anno del suo insegnamento, III, Milano, 1976, 23; O. ROBLEDA, *Dialogus*, in *Periodica de re morali canonica liturgica*, LXVII (1978), 575-576; H. STRAUB, *De obiecto primario competentiae supremi Organismi contentioso-amministrativi*, in *Periodica de re morali canonica liturgica*, LXVII (1978), 547-557; J. TRASERRA, *Dialogus*, in *Periodica de re morali canonica liturgica*, LXVII (1978), 573-574; E. LABANDEIRA, *El objeto del Recurso contencioso-administrativo en la Iglesia y los derechos subjetivos*, in *Ius canonicum*, XX (1980), 159-160.

58 La formula dell'Articolo (*contentiones [...] ortas*) sembrava investire la Segnatura del compito di risolvere le controversie nella loro interezza e quindi attribuiva alla *Sectio altera* anche il potere di giudicare direttamente le questioni relative ai diritti soggettivi. In questo senso era letto anche l'articolo 96 delle *Normae speciales* della Segnatura (25 marzo 1968), che riportava la medesima espressione («*cognoscit [...] contentiones*»).

59 J. CANOSA, *Giustizia*, 569-570.

60 IOANNES PAULUS PP. II, *Pastor Bonus*, Art. 123 §2.

61 E. LABANDEIRA, *Trattato*, 527-528; J. LLOBELL, *Il "Petitum" e la "Causa petendi" nel Contenzioso-amministrativo canonico. Profili sostanziali ricostruttivi alla luce della Cost. ap. "Pastor Bonus"*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Coll. *Studi giuridici*, n. XXIV, Città del Vaticano, 1991, 119-120; G.P. MONTINI, *Il risarcimento del danno provocato dall'Atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Coll. *Studi giuridici*, n. XXIV, Città del Vaticano, 1991, 192; F. SALERNO, *Il Giudizio presso la "Sectio Altera" del S.T. della Segnatura Apostolica*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Coll. *Studi giuridici*, n. XXIV, Città del Vaticano, 1991, 170-171; J. MIRAS, *El Contencioso-administrativo canónico en la Constitución apostólica "Pastor Bonus"*, in *Ius canonicum*, LX (1990), 421-422; J. MIRAS, *L'oggetto del Ricorso contenzioso-amministrativo canonico*, in E. BAURA - J. CANOSA (curt.), *La giustizia*, 297-304.

Tribunale sulle conseguenze dell'Atto, in quanto prevede la capacità di intervenire sull'oggetto sostanziale dell'Atto annullato, per rimuovere, modificare o compensare gli effetti lesivi, al fine non solo di riparare eventuali danni, ma di assicurare, per quanto possibile, la soddisfazione sostanziale delle pretese del ricorrente (cfr. Art. 90)<sup>62</sup>. Maggiori poteri sono inoltre previsti in sede di Esecuzione della Sentenza, dato che la Normativa stabilisce che il Tribunale possa dettare nella Sentenza le modalità e i termini per attuare correttamente la decisione (cfr. Art. 93 §§3-4). E ancora, se l'Amministrazione non ottemperi a quanto prescritto o sia altrimenti negligente, si prescrive che gli interessati possano nuovamente ricorrere alla Segnatura per chiedere che provveda direttamente all'Esecuzione della precedente Sentenza (cfr. Art. 92 §2). In sede di Giudizio di ottemperanza, quindi, al Tribunale sono riconosciuti quei poteri decisionali di merito, sostitutivi dell'Amministrazione, che non possiede in sede di Giudizio contenzioso sull'illegittimità dell'Atto.

L'evoluzione orientata ad attribuire al Giudizio contenzioso sugli Atti amministrativi la cognizione piena del rapporto sostanziale tra fedeli e Gerarchia è documentata pure nei progetti di Legge sull'istituzione dei Tribunali amministrativi locali<sup>63</sup>. Secondo le Norme che avrebbero dovuto regolare questi Organismi, l'oggetto del Ricorso comprendeva sia l'esame dell'Atto per motivi di illegittimità, sia la violazione dei diritti soggettivi con la conseguente decisione sulla riparazione dei danni. Nell'impianto di riforma della giustizia amministrativa, dunque, si riscontra la consapevolezza del Legislatore che un mero controllo di legalità non sia sufficiente a garantire una protezione adeguata e che occorra prevedere una difesa diretta delle situazioni giuridiche soggettive, anche se poi, nella promulgazione definitiva del Codice, si sia preferito stralciare la costituzione dei Tribunali locali e conservare la sola Istanza centrale della Segnatura Apostolica.

Dalla panoramica sopra illustrata emerge con evidenza il consolidarsi della giurisdizione in senso sostanziale come oggetto del Giudizio contenzioso al Tribunale Supremo. Non pare quindi che si possa riproporre nel contesto giuridico attuale una lettura riduttiva della Norma della *Regimini Ecclesiae*

---

62 Sull'estensione dei poteri della Segnatura, si vedano: J. MIRAS - J. CANOSA - E. BAURA, *Compendio*, 376-380; S. BERLINGÒ, *La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la Lex propria*, in P.A. BONNET - C. GULLO (curr.), *La Lex propria*, 127-133; J. LLOBELL, *La diaconia funzionale della potestà giudiziaria della Segnatura Apostolica con gli altri Organismi della Curia Romana: l'ecclesialità dei principi processuali, il Contenzioso amministrativo e le competenze giudiziali nei confronti della Rota Romana*, in P.A. BONNET - C. GULLO (curr.), *La Lex propria*, 164-167.

63 Sull'analisi di questi progetti di riforma dei Codici, si rinvia a: I. ZUANAZZI, *La possibilità*, 140-166. Sul testo degli *Schemata*, oltre ai documenti richiamati nell'articolo, si vedano gli Atti pubblicati in *Communicationes*, XLII (2010), 69-142; 381-436.

*Universæ*, che restringe l'oggetto del Ricorso al solo esame di legittimità dell'Atto, con esclusione dell'esame delle sue conseguenze nei rapporti tra l'Autorità amministrativa e i fedeli<sup>64</sup>. Una simile interpretazione viene infatti a negare il progresso compiuto in questi ultimi anni dall'Ordinamento canonico per realizzare forme più eque e garantistiche di tutela dei diritti soggettivi dei fedeli nei confronti degli Atti amministrativi.

### 3.2 La distinzione delle competenze tra Giudice ordinario e Giudice speciale

Uno sguardo realistico sul sistema positivo di giustizia amministrativa stabilito nell'Ordinamento canonico è richiesto anche per definire a quale Organismo spetti di giudicare le controversie amministrative. Sostenere la competenza dei Tribunali ordinari in merito ai conflitti sulle situazioni giuridiche soggettive, anche quando siano relativi all'esercizio dell'attività amministrativa<sup>65</sup>, contrasta con il quadro complessivo dei rimedi di giustizia amministrativa che si è affermato nel corso della storia. In effetti, il Sistema vigente che deferisce il Contenzioso amministrativo a un Giudice speciale, con l'esclusione del sindacato dei Giudici ordinari, si deve ricondurre a una scelta precisa del Legislatore, che ha deciso di adottare un determinato modello di giurisdizione (c.d. di doppia giurisdizione), al posto di altri (c.d. di giurisdizione unica)<sup>66</sup>. Il modo e le ragioni che hanno condotto a questa preferenza sono documentati negli stessi lavori di revisione del Codice latino.

Com'è noto, un primo *parvus Cætus de Procedura administrativa* aveva predisposto già nel 1970 uno *Schema*<sup>67</sup>, nel quale si proponeva un sistema

64 La lettura di P. GHERRI (cfr. *Coram Sciacca*, 542), oltre che contrastare con l'evoluzione della Normativa, non pare neppure fondata sotto il profilo grammaticale: «*Contentiones [...] ortas ex actu*» significa chiaramente controversie “sorte da un atto” e non “circa un atto”, dato che il participio passato del verbo *oriri* (sorgere) con la preposizione *ex* indica certamente un complemento di provenienza. Questa interpretazione, conforme alla comune dottrina, è confermata dal Pontefice Benedetto XVI nel *Discorso alla Plenaria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica* (cfr. BENEDICTUS PP. XVI, Allocutio: *Ad plenariam Sessionem Supremi Tribunalis Signaturæ Apostolicæ*, 4 februarii 2011, in *AAS*, CIII [2011], 116) ove indica l'oggetto di questa competenza della Segnatura nelle «controversie sorte per un Atto della potestà amministrativa ecclesiastica».

65 Cfr. P. GHERRI, *Coram Sciacca*, 548-549.

66 Il confronto tra i diversi modelli di giustizia amministrativa e la valutazione circa la loro applicabilità nell'Ordinamento canonico sono esaminati, anche in prospettiva storica, da: I. GORDON, *De Tribunalibus administrativis propositis a Commissione Codicis I.c. recognoscendo et suffragatis ab Episcoporum Synodo*, in *Periodica de re morali canonica liturgica*, LVII (1968), 613-627; I. GORDON, *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*, in *Periodica de re morali canonica liturgica*, LXI (1972), 251-378; CH. LEFEBVRE, *De Recursibus*, 197-220.

67 Cfr. *Schema Canonum prævium de Procedura administrativa*, in *Communicationes*, XLII (2010), 103-108.

ternario di rimedi contenziosi: il Ricorso gerarchico, il Ricorso agli istituendi Tribunali amministrativi locali e l'Azione giudiziale. L'*Actio iudicialis*, esperibile avanti ai Tribunali ordinari, era diretta esclusivamente ad accertare le conseguenze dannose dell'Atto amministrativo sui diritti soggettivi e a pronunciare le misure necessarie a reintegrare le posizioni giuridiche violate, senza incidere in alcun modo sull'Atto (cfr. Cann. 15-16). Il ricorso ai Tribunali amministrativi, invece, concerneva l'esame di legittimità dell'Atto e poteva portare a una Dichiarazione di invalidità o di rescissione dell'Atto (cfr. Cann. 8-12)<sup>68</sup>. In seguito, viene costituita una nuova Commissione, più ampia, incaricata di rivedere quel progetto, insieme all'esame di alcune proposte normative elaborate in alcune Regioni, che prevedevano l'istituzione di Organismi di risoluzione delle controversie amministrative. La Commissione affronta come *quæstio prævia* il tema dell'*Actio de damnis* e ritiene che sia preferibile, quando la lesione del diritto soggettivo provenga da un Atto amministrativo, deferire la competenza in merito al risarcimento ai Tribunali amministrativi e non ai Tribunali ordinari<sup>69</sup>. Di conseguenza, nello *Schema* successivamente predisposto, si esclude espressamente la possibilità di esperire un'Azione giudiziale avanti ai Tribunali ordinari e come unici rimedi nei confronti degli Atti amministrativi restano il Ricorso gerarchico e il Ricorso ai Tribunali amministrativi, «*etiamsi quis contendat Decreto ius suum esse læsum et damna esse reparanda*»<sup>70</sup>. Questa impostazione rimase confermata anche negli *Schemata* successivi, e non venne più riproposta l'Azione giudiziale avanti i Tribunali ordinari. Tutte le controversie relative all'attività amministrativa, tanto quelle sulla legalità dell'Atto quanto quelle sulla riparazione degli effetti lesivi, risultano così deferite, oltre che al Superiore gerarchico, al Tribunale amministrativo come unico Giudice competente.

L'analisi dei lavori del Codice, mostra, in definitiva, come la riserva del Contenzioso amministrativo a dei Giudici speciali, anziché a quelli ordinari, corrisponda a un preciso disegno del Legislatore, che vede in questa tipologia di strumenti contenziosi il modello di giustizia amministrativa più adeguato per garantire la correttezza dell'operato dell'Autorità ecclesiale, insieme alla tutela dei diritti dei fedeli. Purtroppo, lo stralcio dalla stesura definitiva del Codice delle Norme sui Tribunali amministrativi ha reso monco il sistema prescelto di giustizia amministrativa, privandolo di essenziali vie di tutela, che

---

68 Lo Schema viene discusso e rivisto tra i componenti del *Cætus*, dando luogo a due ulteriori stesure (16 novembre 1970 e 8 marzo 1971), che mantengono sostanzialmente l'impianto del precedente.

69 Cfr. SPECIALIS COMMISSIO PONTIFICIA. CÆTUS STUDIUM "DE PROCEDURA ADMINISTRATIVA", *Sessio I, adunatio I* - 1 luglio 1971, in *Communicationes*, XLII (2010), 82.

70 Can. 9, in *ivi*, 99 (*Schema* del 1-5 luglio 1971).



siano indipendenti dall'Autorità amministrativa, alternative ai Ricorsi gerarchici e articolate in sede locale e in più Gradi di Giudizio. Nondimeno, resta fissato nella Normativa vigente il principio sulla ripartizione della competenza in materia di Ricorsi amministrativi, che prevede come unica Istanza il Ricorso gerarchico e, a seguire, il ricorso alla Segnatura Apostolica<sup>71</sup>. Tale regola risulta con chiarezza sia dal testo della Legge sia dalla *ratio* della riforma, cosicché sembra difficile poterla interpretare in senso diverso, senza distorcere l'intero impianto normativo.

Risulta altrettanto evidente, tuttavia, l'esigenza di perfezionare il sistema dei rimedi contenziosi, rimasto incompiuto, che può dimostrarsi inadeguato nei casi concreti a garantire una protezione piena ed efficace dei diritti dei fedeli<sup>72</sup>. Le modifiche, peraltro, non possono essere apportate con interpretazioni creative della dottrina o della Giurisprudenza, ma richiedono un intervento del Legislatore universale, che riveda nel complesso l'apparato di giustizia e integri gli strumenti di difesa, predisponendo gli Organismi competenti e le Procedure da seguire<sup>73</sup>.

### 3.3 L'accertamento in concreto della competenza

La competenza in merito alla materia della Causa deve essere accertata in concreto dal Giudice, nella fase preliminare del Processo, sulla base dei *Petita* contenuti nell'istanza dell'attore/ricorrente, ossia in base all'oggetto della pretesa e al tipo di Provvedimento giurisdizionale richiesto per la sua tutela. Se la domanda e le ragioni di Diritto e di fatto che ne stanno a fondamento devono emergere dalle Dichiarazioni della parte istante, al Giudice spetta tuttavia di valutare la qualificazione giuridica dei presupposti della competenza e quindi di attribuire in definitiva il *nomen Iuris* all'Azione.

L'elemento che identifica la competenza nelle controversie amministrative, secondo il dettato della Norma, è la presenza di un Atto amministrativo singolare, quale requisito legale necessario della fattispecie concreta sottoposta a giudizio<sup>74</sup>. Considerata la pluralità e la multiformità degli Atti dell'Amministrazione, occorre riferirsi a una nozione estensiva che consideri Atti amministrativi

71 Cfr. Can. 1400 §2.

72 Si rileva una scarsità quantitativa delle Cause contenziose avanti alla Segnatura Apostolica, dovuta sia alla difficile accessibilità dei mezzi di difesa, sia alla diffusa ignoranza sull'esistenza di questi rimedi di giustizia (cfr. J. CANOSA, *Giustizia*, 564).

73 Si veda, circa la costituzione dei Tribunali amministrativi locali, la proposta *de Iure condendo* in: I. ZUANAZZI, *La possibilità*, 195-209.

74 Cfr. E. LABANDEIRA, *Trattato*, 519-521; J. MIRAS, *L'oggetto*, 275-281.

impugnabili tutti gli Atti giuridici singolari dell'Amministrazione che, indipendentemente dal ricorrere di una specifica veste formale, corrispondano ad alcuni requisiti essenziali<sup>75</sup>. Bisogna, cioè, che siano Atti giuridici posti dall'Autorità ecclesiastica nell'esercizio della sua potestà esecutiva, quindi espressi in modo autoritativo, che riguardino persone o situazioni determinate, e che abbiano contenuto dispositivo, idoneo a incidere effettivamente o potenzialmente sulle posizioni giuridiche soggettive. Data la tendenziale libertà di forma nell'esercizio della potestà amministrativa, si possono riscontrare difficoltà a individuare un Atto amministrativo quando l'Autorità non usa correttamente dei suoi poteri e non pone chiaramente l'Atto con modalità riconoscibili come esercizio di potestà amministrativa<sup>76</sup>. Anche in questa evenienza, peraltro, indipendentemente dalla configurazione esterna e dalla volontà del suo autore circa le modalità di manifestazione, l'Atto è pur sempre di natura amministrativa e viene sottoposto al regime giuridico proprio per questi Atti<sup>77</sup>.

Un'ulteriore difficoltà a identificare le controversie amministrative può derivare dal diverso ruolo svolto dall'Atto amministrativo nella relazione giuridica tra Autorità e fedeli, e quindi dalla sua diversa incidenza sull'oggetto del Giudizio. L'Atto, infatti, può essere la causa diretta del conflitto tra le parti e in questo caso la domanda concerne principalmente l'Impugnazione dello stesso Atto. Ma l'Atto può anche intervenire variamente in una preesistente situazione giuridica complessa, cosicché la domanda riguarda non solo l'esame dell'illegittimità dell'Atto, ma richiede un accertamento più ampio delle posizioni giuridiche dei soggetti coinvolti<sup>78</sup>.

Nella Causa *Iurium* sopra citata, nella quale si discute circa la competenza del Giudice, la parte attrice aveva proposto un duplice *Petitum*, riportato nella formula del dubbio concordata:

«*Ad primum: Utrum, vi Privilegii [...] concessi [...], heredes quarumdam familiarum pagi.. ius habeant* «di organizzare il necessario per la processione del

75 Il Can. 1732 usa in modo generico il termine "Decreti" per intendere in senso ampio tutti gli Atti amministrativi singolari, con esclusione degli Atti di foro interno, gli Atti dell'Autorità suprema o dalla stessa approvati in forma specifica, gli Atti dei Dicasteri romani.

76 Tipico il caso delle decisioni date in forma di semplice lettera o anche oralmente. Sulla difficoltà a garantire il diritto di difesa degli amministrati nell'ipotesi di un Atto amministrativo privo della forma che lo renda riconoscibile, si veda: F. PÉREZ-MADRID, *El Acto administrativo canónico. Los principios de certeza y de defensa de los administrados*, in *Il Diritto ecclesiastico*, CXXII (2011), 541-545.

77 «Indipendentemente dalla sua forma esterna o dalla volontà del suo autore riguardo alla forma di procedere e di esternare il proprio Provvedimento, il Diritto stesso attira tale Atto nella categoria formale di Atto amministrativo». J. MIRAS, *L'oggetto*, 280.

78 Cfr. E. LABANDEIRA, *Trattato*, 5520; J. MIRAS, *L'oggetto*, 277.

Giovedì santo e quello di trasportare, nel corso della medesima, il Cristo» *necne; et, quatenus affirmative// Ad secundum: Utrum pars conventa, si et quatenus hoc ius conculcaverit, tenenda sit de damnis (et moralibus) abhinc ab anno 1996 provocatis, æquitative æstimandis atque reficiendis, necne*»<sup>79</sup>.

Con la prima domanda si chiede l'accertamento del diritto concesso nel XVIII secolo con un Privilegio dal Vescovo diocesano ad alcune famiglie del paese. Dato che il Privilegio era stato modificato nel corso del tempo dai Vescovi successivi, l'attore chiede al Giudice di verificare la sussistenza e l'estensione del diritto, oltre che la sua titolarità per successione ereditaria. Il punto nodale per definire la natura dell'oggetto di questa prima domanda sta, come è evidente, nella qualificazione giuridica del Privilegio, Titolo costitutivo del diritto vantato dall'attore. Se, come sembra per le ragioni già esposte, il Provvedimento concessivo originario e le successive modifiche succedutesi nel tempo sono da considerare degli Atti amministrativi, ne consegue che il *Petitum* concerne una controversia amministrativa, in quanto riguarda l'accertamento della portata e degli effetti di Provvedimenti amministrativi.

Con la seconda domanda la parte attrice chiede di valutare le conseguenze prodotte dal comportamento del Parroco, parte convenuta, sul godimento del diritto fondato sull'antico Privilegio. In questo secondo *Petitum* il criterio identificativo dell'oggetto della Causa dipende dalla qualificazione giuridica del comportamento del Parroco. Il Parroco, come si è visto, è un'Autorità titolare di competenze amministrative e, nel caso specifico, aveva stabilito le modalità da seguire nello svolgimento degli atti di Culto, ossia la processione rituale del Giovedì santo. Non è dato di sapere, perché la Sentenza non si sofferma sul punto, in quale forma il Parroco abbia manifestato le sue disposizioni (se scritte, orali o *per facta concludentia*), ma sono evidenti il contenuto dispositivo, le modalità autoritative e gli effetti preclusivi di una decisione che viene a escludere imperativamente gli interessati dal portare il simulacro di Cristo. Non si può, pertanto, ritenere che l'azione del Parroco sia un mero comportamento di fatto<sup>80</sup>, quale potrebbe essere un'attività di semplice esecuzione materiale, perché si tratta di un Atto di carattere discrezionale che produce effetti giuridici, emesso dal Parroco in veste di pastore proprio della comunità, incaricato della regolazione degli atti di Culto. Indipendentemente quindi dalla forma adottata, la decisione del Parroco che impedisce l'esercizio del diritto nato da Privilegio è da considerare un Provvedimento amministrativo singolare.

79 ROMANÆ ROTÆ TRIBUNAL, *Coram Sciacca*, 34-35, n. 15.

80 Come sostiene P. GHERRI, *Coram Sciacca*, 545.

Tanto più risulta evidente la natura autoritativa del Provvedimento del Parroco se si considera in modo più ampio l'intero susseguirsi delle azioni del Parroco. Questi, infatti, si era rivolto in precedenza al Vescovo diocesano chiedendo che gli venisse concessa la facoltà di scegliere i portatori del fercolo tra tutti i componenti la Parrocchia. Il Vescovo aveva risposto per lettera riconoscendogli la competenza di diritto a curare lo svolgimento della processione e attribuendogli la facoltà ulteriore di scegliere a sua discrezione i portatori del simulacro<sup>81</sup>. Nell'escludere i titolari del Privilegio, quindi, il Parroco ha agito consapevolmente come responsabile del governo parrocchiale, mettendo in opera le disposizioni date dal Vescovo<sup>82</sup>.

La valutazione delle conseguenze del comportamento del Parroco sul diritto dell'attore, peraltro, implica da parte del Giudice un duplice accertamento. Anzitutto, occorre decidere se l'Atto sia o no da considerare legittimo. Di seguito, se si conclude per la sua illegittimità, bisogna esaminare se abbia arrecato un pregiudizio rilevante, sul piano sia giuridico che morale, alla posizione soggettiva dell'attore, tale da far riconoscere un diritto alla riparazione dei danni, da valutarsi in modo equo. Sotto entrambi i profili, l'oggetto del *Petitum* riguarda una controversia amministrativa, in quanto si richiede di riconoscere l'illegittimità di un Atto amministrativo e di appurare le conseguenze dallo stesso prodotte nei rapporti giuridici tra le parti.

In definitiva, l'analisi dei concreti *Petita* proposti dall'attore dimostra che l'oggetto della Causa riguardava controversie relative ad Atti amministrativi singolari e, come tale, fuoriusciva dalla competenza dei Giudici ordinari<sup>83</sup>.

#### 4. LA RIPARAZIONE DEI DANNI COME ESIGENZA DI GIUSTIZIA

La riparazione dei danni ingiusti viene considerata dalla tradizione canonica un principio di Diritto naturale, fondato sui precetti di giustizia commutativa che, da un lato, vietano di nuocere ai beni altrui e, dall'altro, impongono di rendere a ciascuno ciò che gli spetta<sup>84</sup>. Il *damnum iniuria datum* fa sorgere

81 Cfr. ROMANÆ ROTÆ TRIBUNAL, *Coram SCIACCA*, 33, nn. 8-9.

82 In riferimento a questa concessione di facoltà da parte del Vescovo, nel precedente articolo si era sottolineato come il Parroco avesse agito sulla base di un mandato pubblico dell'Autorità superiore e per questo si sarebbe potuto ipotizzare anche la responsabilità del Vescovo nella produzione finale dell'Atto illegittimo che viene a limitare i diritti del Privilegio (cfr. I. ZUANAZZI, *La tutela*, 97-99).

83 Si tratta di una fattispecie di incompetenza assoluta, per cui la Sentenza risulta insanabilmente nulla (cfr. Can. 1620, 1° CIC).

84 Cfr. R. NAZ - CH. LEFEBVRE, "Dommages - Intérêts", in R. NAZ (dir.), *Dictionnaire de Droit canonique*, IV, Paris, 1949, 1410-1412; P. CIPROTTI, "Danno (Diritto canonico)", in *Enciclopedia del Diritto*, XI, Milano, 1962, 632-633; G.P. MASSETTO, "Responsabilità extracontrattuale (Diritto in-

pertanto in capo a chi l'ha commesso l'obbligo di restaurare integralmente la posizione giuridica violata, ripristinandola nello *status quo ante lesionem*. Per ripristinare la condizione precedente all'*actio damnificans*, peraltro, non basta riconoscere la titolarità piena del diritto e garantirne il godimento dalla Sentenza in poi, ma occorre tenere indenne la persona dai pregiudizi subiti nella sfera personale, patrimoniale, morale o spirituale a causa dell'impedimento, deterioramento o conculcamento nell'esercizio del diritto e quindi nella soddisfazione dei propri interessi<sup>85</sup>. La responsabilità per i danni ingiusti, dunque, implica di riparare le sofferenze arrecate, qualora siano giuridicamente rilevanti, con la reintegrazione in forma specifica, se possibile, e in più o in alternativa con il risarcimento per equivalente, commisurato all'entità del pregiudizio<sup>86</sup>.

L'imposizione con la Sentenza giudiziale dell'obbligo di riparare i danni costituisce appunto l'attuazione coerente e necessaria dell'esigenza di giustizia che richiede di ristabilire integralmente lo *status quo ante*. Essendo un'esigenza di giustizia, non può essere confusa con una sorta di accanimento persecutorio, né tanto meno con una condanna di carattere penale<sup>87</sup>. Ben chiara deve restare la distinzione tra le due fattispecie. La responsabilità per danni ingiusti sorge da un'azione illecita che arreca un pregiudizio rilevante alle posizioni giuridiche altrui e si fonda sul principio di giustizia commutativa nei rapporti interpersonali. La responsabilità penale, invece, sorge dal compimento di un'azione delittuosa, gravemente imputabile per dolo o per colpa, che viene a ledere beni di rilevanza pubblica protetti da disposizioni penali, così da essere punita con Sanzioni commisurate all'entità della violazione, secondo i principi di giustizia legale che regolano i rapporti degli individui con la comunità<sup>88</sup>. Nella disciplina normativa delle conseguenze giuridiche del comportamento

---

termedio)”, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIX, Milano, 1988, 1099-1165; G. REGOJO BACARDÍ, *Pautas para una concepción canónica del resarcimiento de daños*, in *Fidelium iura*, IV (1994), 108; F. SALERNO, *La responsabilità per l'Atto giuridico illegittimo (Can. 128 c.j.c.)*, in AA.VV., *L'Atto giuridico nel Diritto canonico*, Coll. *Studi giuridici*, n. LIX, Città del Vaticano, 2002, 319-320.

85 Can. 128 CIC; Can. 935 CCEO. Per un commento della Normativa, si vedano: G. REGOJO BACARDÍ, *Pautas*, 107-162; H. PREE, *On Juridic Acts and Liability in Canon Law*, in *The Jurist*, LVIII (1998), 495-514; F. SALERNO, *La responsabilità*, 317-374; J. HENDRIKS, *Canone 128: riparazione del danno. Obblighi e responsabilità del Vescovo diocesano*, in *Ius Ecclesiae*, XV (2003), 427-457; M. POLL CHALMERS, *The Remedy of Harm in Accord With Canon 128*, in *Studia canonica*, XXXVIII (2004), 111-154.

86 Sulla configurazione specifica della responsabilità dell'Amministrazione per gli Atti illegittimi, si rinvia a: I. ZUANAZZI, *De damnorum reparatione. La responsabilità dell'Amministrazione ecclesiale a riparare i danni*, in P.A. BONNET - C. GULLO (curr.), *La Lex propria*, 281-314.

87 Come sembra sostenere P. GHERRI, *Coram Sciacca*, 560.

88 Si vedano i principi sulla finalità della Pena (cfr. Can. 1341 CIC).

delittuoso, in effetti, viene tenuta distinta la responsabilità penale, che comporta l'applicazione della Sanzione canonica, dalla responsabilità per i danni arrecati alle vittime, che costituisce oggetto di un'apposita Azione contenziosa esercitabile nel corso del Giudizio penale<sup>89</sup> o in via autonoma<sup>90</sup>.

Pure nell'ipotesi di un'azione illegittima della Pubblica Amministrazione occorre differenziare le diverse fattispecie di responsabilità che sorgono dal comportamento dei Funzionari<sup>91</sup>. La responsabilità giuridica a riparare le conseguenze dannose arretrate dagli Atti illegittimi nei confronti di altri soggetti grava in via primaria sull'Amministrazione come Istituzione, in forza del rapporto di preposizione dell'agente a un Incarico o a un Ufficio nell'Apparato organizzativo<sup>92</sup>. Tale tipo di responsabilità, piena e immediata, vincola l'Amministrazione a titolo proprio, non in subordine a un giudizio di responsabilità del Funzionario.

Alla responsabilità dell'Amministrazione, peraltro, si può cumulare la responsabilità personale di colui che ha compiuto l'Atto illegittimo. Per il suo operato, questi può essere ritenuto responsabile, a diverso titolo e con diverse conseguenze sanzionatorie. Se il fatto configura una fattispecie criminosa, all'agente possono essere applicate Sanzioni o altre misure penali<sup>93</sup>; se il fatto costituisce inosservanza di Norme attinenti all'ordine interno dell'Amministrazione, all'agente possono essere imposte Sanzioni o altre misure disciplinari<sup>94</sup>;

89 Cfr. Can. 1729 CIC.

90 Sull'Azione contenziosa di riparazione dei danni, connessa ma distinta dall'Azione penale, si vedano, di recente pubblicazione, due Decisioni della Rota Romana *coram McKay: penale e riparazione dei danni*, Decreto, 23 gennaio 2008; *penale-iurium*, Sentenza 23 luglio 2010 (cfr. ROMANÆ ROTÆ TRIBUNAL, *Coram McKay, decretum diei 23 ianuarii 2008*, in *Ius Ecclesiae*, XXV [2013], 79-91; ROMANÆ ROTÆ TRIBUNAL, *Coram McKay, decisio diei 23 iulii 2010*, in *Ius Ecclesiae*, XXV [2013], 92-106), con commento di A. ZAMBON, *Sul risarcimento del danno. Alcune riflessioni a partire da due coram McKay*, in *Ius Ecclesiae*, XXV [2013], 107-119).

91 Cfr. I. GORDON, *La responsabilità dell'Amministrazione Pubblica ecclesiastica*, in *Monitor ecclesiasticus*, XCVIII (1973), 384-419; R. COPPOLA, *In tema di risarcimento del danno derivante da Atto amministrativo*, in *Apollinaris*, XLVI (1973), 163-179; A. RANAUDO, *La responsabilità della pubblica Amministrazione ecclesiastica*, in *Apollinaris*, LIV (1981), 39-64; G.P. MONTINI, *Il risarcimento*, 179-200; H. PREE, *La responsabilità giuridica dell'Amministrazione ecclesiastica*, in E. BAURA - J. CANOSA (curr.), *La giustizia*, 59-97; J. MIRAS - J. CANOSA - E. BAURA, *Compendio*, 222-227.

92 In base al rapporto di preposizione a un determinato Ufficio o Incarico, il dipendente che agisce in nome e per conto dell'Amministrazione nell'adempimento delle proprie mansioni imputa gli effetti di quanto operato direttamente all'Apparato amministrativo cui appartiene, come centro unitario di soggettività giuridica, distinta dalle persone fisiche dei titolari delle mansioni. Condizioni necessarie e sufficienti perché gli atti del dipendente siano imputati direttamente all'Apparato gerarchico sono: anzitutto, che l'agente sia legato all'Ufficio da un rapporto di dipendenza; in secondo luogo, che l'agente abbia agito nell'espletamento di mansioni di sua competenza; e infine, che l'Atto sia diretto al conseguimento di uno scopo coerente con le finalità dell'Amministrazione.

93 Si veda la previsione specifica di Delitti compiuti nell'esercizio degli Uffici (cfr. Cann. 1378-1389 CIC) o in violazione di Obblighi specifici (cfr. Cann. 1392-1396 CIC).

94 Le misure disciplinari sono disposte dal Superiore gerarchico, quali il Trasferimento (cfr. Can. 190

se il fatto ha arrecato pregiudizio alla sfera giuridica di terzi ed è imputabile all'agente per Dolo o Colpa, questi è tenuto, a Titolo contenzioso, a risarcire i danni<sup>95</sup>. Alla responsabilità per atti illeciti dell'agente si può anche cumulare la responsabilità indiretta ma solidale del Superiore gerarchico, qualora gli si possa imputare una specifica *Culpa in eligendo* o *in vigilando*. Nell'ipotesi di una responsabilità anche del dipendente o del Superiore gerarchico a risarcire i danni, non viene meno la responsabilità diretta dell'Amministrazione, ma questa ha diritto di agire in regresso contro i Funzionari, per ottenere la riparazione dei danni subiti dallo stesso Ente pubblico a causa della loro attività illecita.

Ferme restando queste diverse tipologie di responsabilità, emerge con evidenza come imporre all'Amministrazione di riparare i danni cagionati da un Atto viziato non significhi perseguire la Colpa di qualcuno, ma far rispettare regole di buon governo.

Chi subisce dei danni giuridicamente rilevanti da un Atto amministrativo illegittimo ha diritto di chiedere una loro equa riparazione avanti agli Organi contenziosi competenti<sup>96</sup>. La richiesta costituisce oggetto di un'Azione diversa da quella di Contestazione dell'Atto e richiede la proposizione di una domanda apposita da parte dei soggetti interessati. L'Istanza può essere presentata, in via subordinata, nello stesso Processo in cui si discute la legittimità dell'Atto, ovvero, in forma autonoma, in un altro Giudizio *ad hoc*<sup>97</sup>. Se le parti presentano una domanda di riparazione dei danni, recepita poi nella Contestazione della Lite, il Giudice è tenuto a dare una congrua risposta al Dubbio concordato<sup>98</sup>.

Qualora, pertanto, come nel caso di specie, nonostante l'accertamento dell'ingiustizia del comportamento del Parroco, non si riconosca l'obbligo

CIC) o la Rimozione dall'Ufficio (cfr. Can. 193 CIC). Una disciplina articolata di Sanzioni disciplinari per i dipendenti della Curia Romana è prevista da: SECRETARIA STATUS, *Regolamento generale della Curia Romana*, in AAS, LXXXI (1999), 662-668, Artt. 70-85 (Titolo X). Sul tema: J. CANOSA, *Il Procedimento amministrativo disciplinare previsto in alcuni Regolamenti vigenti nella Curia Romana*, in D. CITO (cur.), *Processo penale e tutela dei diritti nell'Ordinamento canonico*, Milano, 2005, 433-448; J.P. SCHOUPE, *I Procedimenti amministrativi di fronte alle disfunzioni nelle comunità ecclesiali. Profili penali, disciplinari e deontologici*, in D. CITO (cur.), *Processo*, 651-666.

95 Alla responsabilità per atti illeciti del funzionario, in assenza di una Norma specifica, si applicano i principi generali previsti nel Can. 128 CIC. Peraltro la tradizione canonica, ripresa nella Giurisprudenza rotale, ritiene che il Funzionario pubblico sia responsabile solo per Dolo o Colpa *lata vel levis*, non per Colpa *levissima* (cfr. R. NAZ - CH. LEFEBVRE, "Dommages - Intérêts", 1413-1414).

96 Trattandosi di controversie amministrative, il Superiore gerarchico e poi la Segnatura Apostolica. Nella Causa citata, tuttavia, la domanda era stata presentata avanti alla Rota Romana, che si era dichiarata competente (cfr. ROMANÆ ROTÆ TRIBUNAL, *Coram SCIACCA*, 39, n. 27).

97 In questo caso è necessario svolgere prima un accertamento in via incidentale dell'illegittimità dell'Atto amministrativo.

98 Cfr. Can. 1611, 1° CIC.

della parte convenuta di riparare i danni, la Sentenza deve dare una adeguata motivazione delle ragioni, sia in fatto che in Diritto, che stanno alla base di questa decisione<sup>99</sup>. Le argomentazioni esposte dal Giudice, nondimeno, devono in via primaria rispondere alle esigenze di giustizia nei rapporti tra le parti e poi, solo in via integrativa e secondaria, possono considerare aspetti ulteriori che guardano in una prospettiva più ampia alle dinamiche di comunione nella società ecclesiale. I valori della solidarietà e della concordia sono certamente importanti per l'Ordinamento ecclesiale e devono essere tenuti presenti anche nell'applicazione giudiziaria del Diritto, tanto è vero che l'obiettivo primario dei Processi canonici è la ricerca di una soluzione che promuova la pacifica composizione delle controversie<sup>100</sup>. Nondimeno, ristabilire un ordine oggettivo di giustizia è il presupposto indispensabile per ripristinare rapporti di autentica comunione. La giustizia, infatti, è l'esigenza minima fondamentale per realizzare la perfezione della carità<sup>101</sup>. Riconoscere il *proprium* di ciascuno, pertanto, è il primo gradino necessario da cui partire per sublimare le relazioni ecclesiali secondo l'ideale dell'amore divino, ispirato alla logica della gratuità e del perdono<sup>102</sup>.

Bisogna quindi che il Giudice esamini, anzitutto, se, di fatto, la compressione del diritto dell'attore da parte del comportamento del Parroco abbia arrecato dei danni giuridicamente rilevanti e, nel caso affermativo, che ne ponderi la natura e l'entità. Solo dopo questo accertamento, il Giudice può, con piena cognizione delle condizioni delle parti, valutare il modo migliore di riparare l'ingiustizia. È in questa fase successiva che il Giudice, nei limiti

---

99 Nell'ipotesi di una mancanza o insufficienza della motivazione, la Sentenza può essere inficiata da nullità sanabile (cfr. Can. 1622, 2° CIC).

100 Il principio del *favor conciliationis* viene affermato dal Codice in via generale per tutti i Giudizi contenziosi (cfr. Can. 1446 CIC) e con applicazione specifica ai Ricorsi amministrativi (cfr. Can. 1733 CIC). Analoga previsione si trova nella *Lex propria* della Segnatura Apostolica (cfr. Art. 78). L'importanza dell'ideale della pacificazione nei rapporti tra fedeli e Gerarchia come fine del servizio reso dal Tribunale amministrativo viene sottolineata dal Pontefice Benedetto XVI nel *Discorso alla Plenaria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*: «Questi [gli strumenti processuali] costituiscono, anzitutto, luoghi di dialogo, che talvolta conducono alla concordia e alla riconciliazione» (BENEDICTUS PP. XVI, Allocutio: *Ad plenariam*, 118). Su questo intervento del Papa, si veda il commento di J. CANOSA, *L'attività del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica a servizio della comunione nella Chiesa*, in *Ius Ecclesiae*, XXIII (2011), 490-499.

101 «La carità eccede la giustizia, perché amare è donare, offrire del “mio” all'altro; ma non è mai senza la giustizia, la quale induce a dare all'altro ciò che è “suo”, ciò che gli spetta in ragione del suo essere e del suo operare». BENEDICTUS PP. XVI, *Litteræ encyclicæ de humana integra progressionem in caritate veritateque: Caritas In Veritate*, in *AAS*, CI (2009), 644, n. 6.

102 «La giustizia, che la Chiesa persegue attraverso il Processo contenzioso amministrativo, può essere considerata quale inizio, esigenza minima e insieme aspettativa di carità, indispensabile ed insufficiente nello stesso tempo, se rapportata alla carità di cui la Chiesa vive. Nondimeno il Popolo di Dio pellegrinante sulla terra non potrà realizzare la sua identità di comunità di amore se in esso non si avrà riguardo alle esigenze della giustizia». BENEDICTUS PP. XVI, Allocutio: *Ad plenariam*, 118.



dei suoi poteri, può cercare di contemperare in via equitativa gli interessi delle parti, stabilendo forme di riparazione che armonizzino la tutela dei diritti dei privati con la salvaguardia della posizione dell'Autorità, insieme con le esigenze di una pacifica convivenza. Al contrario, prescindere completamente da una qualsiasi considerazione della possibilità di soddisfare le pretese dei fedeli e dare apoditticamente prevalenza alle ragioni dell'Autorità o dell'utilità pubblica, può rivelarsi persino controproducente rispetto all'obiettivo di promuovere rapporti rasserenanti all'interno della comunità. Invero, le persone che vedono ignorate dalla Sentenza le loro esigenze, non sono disposte a riconoscere la giustizia del dispositivo e quindi potrebbero continuare a coltivare risentimenti che impediscono un superamento autentico dei conflitti tra i fedeli e la Gerarchia.

In definitiva, i rimedi contenziosi possono e devono essere strumenti idonei a promuovere rapporti di comunione nel Popolo di Dio e di dialogo tra fedeli e Autorità, ma sono in grado di rivestire questo ruolo solo e in quanto riescano a garantire una piena ed efficace tutela alle esigenze di giustizia.

**Le contentiones ortae ex actu potestatis administrativae: riflessioni critiche tra il “già” e il “non ancora”**

ILARIA ZUANAZZI

**Abstract**

Il lavoro ripercorre le fasi della riforma del Diritto amministrativo nella Chiesa cattolica e affronta alcune questioni concrete di interpretazione e di applicazione della Normativa, sorte in una Causa trattata da alcune pronunce della Rota Romana: l'ambito e i titolari della funzione amministrativa; la qualificazione degli Atti amministrativi; la giurisdizione e l'oggetto dei Ricorsi amministrativi; la riparazione dei danni.

**Parole chiave:**

Diritto amministrativo, Atti amministrativi, Ricorsi amministrativi, riparazione dei danni, tutela dei diritti.

**Abstract**

*The article retraces the steps in administrative law reform in the catholic Church and discusses some practical issues, concerning the interpretation and application of the rules, arisen in a Case dealt with by Judgments of the Roman Rota: the extent to and the holders of the administrative function; the classification of administrative Acts; jurisdiction and the object of administrative claims; compensation for damage.*

**Keywords:**

*Administrative Law, administrative Acts, administrative Claims, compensation for damage, protection of rights.*