

JULIÁN HERRANZ

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA  
NELLA CHIESA DAL CONCILIO VATICANO II  
AL CODICE DEL 1983 (\*)

1. Introduzione. *Status quaestionis*. — 2. Natura e originalità della giustizia amministrativa ecclesiastica. — 3. Gli sviluppi della giustizia amministrativa ecclesiastica dopo il Concilio Vaticano II. — 4. Le novità contenute nel Codice del 1983 e quelle posteriori da esso stimulate nel settore della giustizia amministrativa. — 5. Alcune questioni problematiche e prospettive per il futuro. — 6. Conclusione.

1. *Introduzione. « Status quaestionis ».*

Vorrei innanzitutto premettere che sono ben consapevole del fatto che, dopo lo stralcio dell'ultima ora dal nuovo Codice di Diritto Canonico dei previsti tribunali amministrativi locali, il titolo dato a questa Relazione, contiene, almeno *in nuce*, anche un certo carattere di sfida. Infatti, mi sembra che non possiamo non porci la seguente fondamentale domanda: esiste oggi, nella legislazione della Chiesa, una giustizia amministrativa all'altezza degli arricchimenti ecclesiologici del Vaticano II e degli sviluppi scientifici della moderna cultura giuridica?

Molti, soprattutto se si pensa alle insufficienze e alle carenze del CIC 1917 riguardo alla dottrina sugli atti amministrativi, sui diritti soggettivi e sul contenzioso-amministrativo, hanno delle buone ragioni per rispondere affermativamente alla domanda, perché è vero: si è fatto in breve tempo — dal Concilio ai nostri giorni — un lungo cammino. Altri, invece, sarebbero forse di diverso avviso, con una varietà di sfumature e di motivazioni, tra cui i predetti cambia-

---

(\*) Conferenza tenuta a Roma il 18 gennaio 1990 all'Arcisodalizio della Curia Romana. Sono omesse le parole di cortesia.

menti introdotti all'ultimo momento nel progetto del nuovo Codice di Diritto Canonico. Quanto a me, mi sono posto la predetta domanda per un doveroso scrupolo scientifico — essa, infatti, riecheggia fortemente nella dottrina canonica in materia —, ma anche per amore di chiarezza e di verità, per non dare cioè per scontate cose che scontate non sono.

Tuttavia, è ovvio che la risposta a tale domanda la dovremo dare tutti, attraverso le sette relazioni programmate in questo corso e nei relativi dibattiti. Sono convinto che vi saranno sulla giustizia amministrativa ecclesiastica discussioni vivaci, perché anche in questo settore del Diritto Canonico — e forse in modo tutto particolare — non sono in gioco le sole teorie scientifiche e le soluzioni tecniche, ma anche e soprattutto la comunione ecclesiastica e il bene delle anime.

In questa relazione intendo trattare, succintamente, i seguenti punti:

1) Quale sia, secondo me, la natura specifica della giustizia amministrativa canonica, con qualche necessario accenno ad alcune questioni controverse.

2) Gli approfondimenti fatti sulla giustizia amministrativa nella Chiesa in seguito al Concilio Vaticano II.

3) Quali siano state le novità in merito contenute espressamente nel Codice del 1983, e quelle posteriori al Codice ma da esso indirettamente stimulate.

4) Alcuni accenni a questioni rimaste aperte e a prospettive di eventuale futuro sviluppo.

## 2. *Natura e originalità della giustizia amministrativa ecclesiastica.*

Il concetto di giustizia amministrativa (anche se circoscritto al presente contesto storico-giuridico) non è univoco. C'è, infatti, un senso molto ampio: la totalità cioè dei mezzi legislativi-costituzionali, delle strutture organizzative e dei rimedi giuridici di cui l'amministrato può legittimamente avvalersi per far rispettare i propri diritti ed interessi di fronte alla pubblica amministrazione<sup>(1)</sup>. E c'è anche un

---

(1) Cfr. E. GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, Padova, 1957; F. BENVENUTI, *Giustizia amministrativa*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Vol. XIX, p. 589-612; G. ROEHRSEN, *Giurisdizione amministrativa*, in *Novissimo Digesto Italiano*, 7, pp. 1116 ss.; R. ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1976, I, p. 580.

senso stretto della giustizia amministrativa che si esprime, per quanto riguarda il diritto canonico, in due posizioni contrapposte, e cioè: o si dubita, in base a presunte ragioni teologiche, che la natura della Chiesa possa ammettere un vero contenzioso-amministrativo<sup>(2)</sup>, oppure, al contrario, si tende ad identificare il concetto di giustizia amministrativa con il processo contenzioso-amministrativo, vale a dire con l'esame del ricorso di legittimità contro un atto amministrativo della gerarchia quando l'esame è fatto in forma giudiziaria, da parte cioè di un vero organo giurisdizionale o tribunale di giustizia<sup>(3)</sup>.

Personalmente, e per le ragioni storiche e dottrinali a cui accennerò dopo, penso che nella Chiesa il concetto di giustizia amministrativa vada riferito non al solo processo contenzioso-amministrativo, eseguito davanti ad una giurisdizione speciale, ma all'insieme delle istituzioni giuridiche che hanno come scopo sancire e tutelare i diritti soggettivi e i legittimi interessi delle persone fisiche (chierici o laici) e delle persone giuridiche (pubbliche e private) di fronte agli atti amministrativi singolari dell'Autorità ecclesiastica (Ordinari secolari o religiosi, Dicasteri della Curia Romana)<sup>(4)</sup>.

(2) Cfr. ad es., R. BACCARI, *De iustitiae administrativae indole ac de eius functione participativa*, in *Periodica* 67 (1978), pp. 643-647; E. CORECCO, *L'Amministrazione della giustizia nel sistema canonico e in quello statale*, in *Amministrazione della giustizia e rapporti umani*, Rimini, 1988, pp. 133-140.

(3) Cfr. D. STAFFA, *Dissertationes de administratione iustitiae in Ecclesia*, in *Periodica* 61 (1972), pp. 19-29; *De tutela iudiciali administrativa i.e. de iustitia administrativa apud S.T. Signaturae Apostolicae deque ordinatione tribunalium interdioecesanorum*, in *Periodica* 63 (1974), pp. 169-177; A. RANAUDO, *Il contenzioso amministrativo canonico*, in *Monitor ecclesiasticus* 93 (1968), pp. 547-566; *Le funzioni amministrative e giudiziarie della Chiesa dopo il Concilio Vaticano II*, *Ibidem* 94 (1969), pp. 309-321; F. ROMITA, *Fondamenti teologico-giuridici della giustizia amministrativa nella Chiesa dopo il Vaticano II*, in *Monitor ecclesiasticus* 98 (1973), p. 332. Anche E. LABANDEIRA sembra condividere in parte la stessa opinione quando scrive: « Es indudable que la revisión jurisdiccional de los actos de la Administración es la forma de justicia administrativa por antonomasia, su institución característica, a través de la cual alcanza su plenitud todo el sistema jurídico-administrativo, y sin el cual puede decirse en rigor que no existe verdadera justicia en el campo administrativo » (*Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona, 1988, p. 674).

(4) Questa sembra essere anche l'opinione di molti altri, che pure hanno valutato in tutto il suo significato innovativo l'introduzione del contenzioso-amministrativo nell'ordinamento canonico: cfr., per esempio, Z. GROCHOLEWSKI, *Giustizia amministrativa nel nuovo Codice di Diritto Canonico*, in *Angelicum* 63 (1986), pp. 333-334; I. GORDON, *De tribunalibus administrativis propositis a Commissione Codici Iuris Canonici recognoscendo et suffragatis ab Episcoporum Synodo*, in *Periodica* 57 (1969),

Un tale concetto della giustizia amministrativa ecclesiastica — che non si discosta molto dall'analogo concetto di giustizia amministrativa civile — potrà non trovare il consenso di chi sostiene che vi è una diversità radicale — e, pertanto, quasi un irreducibile antagonismo normativo — tra il moderno Stato di Diritto e la struttura costituzionale della Chiesa <sup>(5)</sup>. Tuttavia, io sono dell'opinione che gli elementi sostantivi di una vera giustizia amministrativa — la quale non può escludere il controllo giurisdizionale di determinati atti della pubblica amministrazione — siano perfettamente compatibili con la originalità, di diritto divino, della potestà ecclesiastica e concretamente del potere giudiziario.

Certamente, basta la considerazione delle fonti neotestamentarie <sup>(6)</sup> e della tradizione ecclesiastica <sup>(7)</sup>, per poter affermare — come ha ricordato il Magistero pontificio — che all'amministrazione della giustizia ecclesiastica, e quindi anche alla giustizia amministrativa canonica, vanno riconosciute dignità e importanza « non tanto per la stretta e parallela analogia che ha con quella civile quanto per la sua originale derivazione dal disegno costituzionale divino della Chiesa, Corpo Mistico di Cristo » <sup>(8)</sup>. Tra i molti insegnamenti pontifici in materia, ho voluto riportare questa breve ma incisiva affermazione di Paolo VI perché in essa si contengono armonicamente, senza cioè artificiose contrapposizioni, due concetti che mi sembrano complementari e fondamentali: *a)* da una parte, la possibile « stretta e parallela analogia » della giustizia ecclesiastica con la giustizia civile e, concretamente, con il progresso giuridico dello Stato di Diritto; e *b)* dall'altra parte, « l'originale derivazione dal disegno costituzionale divino della Chie-

---

pp. 602-652; P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nel diritto canonico*, Milano, 1973.

<sup>(5)</sup> Cfr., ad esempio, E. CORECCO, *L'amministrazione della giustizia nel sistema canonico e in quello statale*, cit., vedi specialmente p. 134.

<sup>(6)</sup> Cfr., ad esempio, Mt. 18,17; 1 Cor. 5,3; 12,3; Tim. 5,19. Vide in merito la bibliografia citata da K. MATTHEWS, *The Development of Procedures for the Resolution of Conflict in the early Church*, in *Studia Canonica* 18 (1984), pp. 15-31.

<sup>(7)</sup> Anche i successori degli Apostoli rivendicarono ed esercitarono quando fu necessario la potestà giudiziaria e questa prassi fu confermata da S. Cipriano, Tertulliano, Sant'Agostino, e dai Concili come quelli di Nicea (a. 325) e di Efeso (a. 431). (Cfr. F. BERSINI, *La amministrazione della giustizia ecclesiastica nei discorsi dei Papi*, in *La Civiltà Cattolica*, 5 dic. 1987, anno 138, 3299, p. 471).

<sup>(8)</sup> PAOLO VI, *Discorso al Tribunale della Sacra Romana Rota*, 28 gennaio 1972: AAS 64 (1972), pp. 202-203.

sa », cioè il carattere proprio ed originale della giustizia amministrativa canonica.

Alla luce di questa armonica affermazione e delle sue fonti dottrinali, mi pare che siamo in grado di fare — cercando di superare le contrapposizioni artificiose a cui accennavo prima — due rilievi di notevole importanza per il tema che ci occupa: uno sulla natura della potestà ecclesiastica, l'altro sui diritti soggettivi dei fedeli.

1) Così come la Chiesa — contrariamente allo Stato — non è di diritto naturale, non deriva, cioè, dall'indole sociale dell'uomo, ma da un atto positivo di Dio, anche la potestà ecclesiastica — e quindi il potere amministrativo, come il potere legislativo e il giudiziario — ha la sua origine nella volontà fondante di Cristo e non nella volontà popolare. Non è il Popolo di Dio a dettare regole di governo ai sacri Pastori. Tuttavia — e come ripetutamente ha insegnato il Concilio Vaticano II — il carattere sacro e personale della potestà che con la consacrazione e le rispettive missioni canoniche ricevono i Pastori della Chiesa, non è un potere autarchico e illimitato, ma è configurato come una missione di servizio alla comunità dei fedeli<sup>(9)</sup>, cioè come diaconia o ministero<sup>(10)</sup>. Perciò, si ricorda con forza nel 1967, nei Principi direttivi della nuova Codificazione canonica: « *usus huius potestatis in Ecclesia arbitrarius esse non potest, idque iure naturali prohibente atque iure divino et ipso iure ecclesiastico* »<sup>(11)</sup>.

È vero che, a differenza del potere legislativo e giudiziario, la funzione amministrativa gode per sua natura di una propria spontaneità e discrezionalità e che, contrariamente al giudice, l'*administer ad actionem non cogitur*, anche perché la sua primaria, sebbene non unica, preoccupazione sarebbe il bene comune. Va tenuto presente, però, che questo carattere discrezionale della potestà amministrativa deve essere sempre armonizzato, oltre che con le eventuali norme di procedimento, con il necessario rispetto dei diritti degli amministrati, cioè dei fedeli, i quali, incorporati a Cristo dal battesimo,

<sup>(9)</sup> Cfr. Cost. Dogm. *Lumen Gentium*, 27; Decr. *Christus Dominus*, 23; Cost. Past. *Gaudium et Spes*, 23 e *passim*.

<sup>(10)</sup> Cfr. Cost. Dogm. *Lumen Gentium*, 24.

<sup>(11)</sup> *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, in *Communiones* 1 (1969), p. 82.

hanno tutti la comune dignità di figli di Dio e una attiva partecipazione da compiere nella missione della Chiesa <sup>(12)</sup>.

2) I diritti soggettivi, della cui tutela si occupa la giustizia amministrativa, hanno certamente connotazioni diverse nella società civile e nel Popolo di Dio. Nello Stato, l'affermazione dei diritti soggettivi è storicamente legata — particolarmente nella cultura giuridica moderna — ad una impostazione di taglio individualistico e liberale, che esalta l'autonomia e i diritti dei cittadini contrapponendoli ai poteri della pubblica amministrazione e valutandoli innanzitutto come una limitazione del potere dello Stato. Ma una tale contrapposizione dialettica fra libertà personale e autorità si rivela assolutamente inadeguata per capire il senso e la portata dei diritti soggettivi canonici. Infatti, « ogni autentico esercizio della libertà dei fedeli, e parimenti qualunque autentico uso del potere ecclesiastico, debbono tendere sempre alla stessa finalità, cioè alla salvezza delle anime, fine soprannaturale della Chiesa, che dà senso a tutte le dimensioni della sua missione. Inoltre, la consapevolezza — accresciutasi dopo l'ultima assise ecumenica — dell'importanza della comunione — comunione dei fedeli con Dio in Cristo e, di conseguenza, comunione dei fedeli tra di loro e con la gerarchia — consente di cogliere la radicale inadeguatezza di qualsiasi concezione che interpreti i diritti soggettivi come strumenti di potere antigerarchico o ambiti di non solidarietà » <sup>(13)</sup>. Sono invece diritti, e spesso correlativi doveri, che la stessa gerarchia è tenuta non soltanto a tutelare, ma anche a insegnare e fomentare, perché sono diritti e doveri orientati tutti all'adempimento della volontà di Dio, sia nella vita personale dei fedeli che nella vita sociale di quella comunità di salvezza che è la Chiesa.

« Da qui la convenienza — dicevamo nel "Conventus Internationalis Canonistarum" organizzato dalla Commissione per la Revisione del Codice nel 1968 — che, per rispondere adeguatamente alla *suprema lex* della *salus animarum*, l'ordinamento giuridico del Popolo

(12) Cfr. can. 204 § 1 e le relative *fontes*. Abbiamo già trattato la questione in altra sede (cfr. *De principio legalitatis in exercitio potestatis ecclesiasticae*, in *Acta Conventus Internationalis Canonistarum*, Città del Vaticano, 1970, pp. 221-236). Cfr. pure al riguardo, con riferimento alla potestà giudiziaria anche contenzioso-amministrativa: Z. GROCHOLEWSKI, *Aspetti teologici dell'attività giudiziaria della Chiesa*, in *Monitor Ecclesiasticus* 110 (1985), pp. 489-504.

(13) J.I. ARRIETA, *Diritto soggettivo*, II, *Diritto Canonico*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Vol. XI, p. 3.

di Dio sia un modello nella tutela efficace dei diritti personali. Ancora da qui la convenienza che la stessa Autorità ecclesiastica sia disposta ad ordinare l'esercizio del suo potere non in maniera paternalistica, arbitraria o semplicemente rinunciataria dei suoi diritti, bensì in una forma giusta. Questo ci sembra il miglior modo per prevenire e risolvere le possibili *crisi di obbedienza*, molte delle quali hanno origine in vere *crisi di autorità* » (14).

### 3. *Gli sviluppi della giustizia amministrativa ecclesiastica dopo il Concilio Vaticano II.*

Pur nella consapevolezza che si tratta di realtà giuridiche e storiche assai interessanti, suscettibili di ulteriori approfondimenti dottrinali anche alla luce del Magistero del Concilio Vaticano II, non possiamo fermarci a esaminare i sistemi di giustizia amministrativa vigenti nella Chiesa dal Decreto di Graziano fino alla Cost. Apost. di Sisto V *Immensa Aeterni Dei* (1140-1588), e da questa prima Costituzione sulla Curia Romana fino alla riforma Piano-benedettina, operata dalla Cost. Apost. *Sapienti Consilio* (1908) e dal Codice di Diritto Canonico del 1917 (15). Come si sa, in questo lungo periodo storico ebbe luogo un progressivo passaggio dal sistema della impropriamente chiamata « *appellatio extraiudicialis* » (16) all'esclusivo sistema del ricorso gerarchico sancito al canone 16 della *Lex propria* della Sacra Romana Rota che accompagnava la *Sapienti Consilio*. Infatti, fu tassativamente stabilito nel citato canone che: « *contra dispositiones Ordinariorum, quae non sint sententiae forma iudiciali latae* (cioè, contro gli atti estragiudiziali, quali sono gli atti amministrativi), non datur appellatio seu recursus ad sacram Rotam; sed earum cognitio sacris Congregationibus reservatur » (17). Disposizione questa che passò integralmente — come loro ben sanno — al can. 1601 del Codice Piano-benedettino, interpretato poi autenticamente

(14) *De principio legalitatis in exercitio potestatis ecclesiasticae*, cit., p. 224.

(15) Cfr. al riguardo E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, cit., pp. 705-708 e la bibliografia ivi citata.

(16) In realtà si trattava di un rimedio giudiziale contro atti estragiudiziali: cfr. I. GORDON, *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*, in *Periodica* 61 (1970), pp. 259 ss.; *Origine e sviluppo della giustizia amministrativa nella Chiesa*, in AA.VV., *De iustitia administrativa*, in *Ecclesia*, Roma, 1984, pp. 1-18, vedi specialmente pp. 2-9.

(17) AAS 1 (1909), p. 24.

dalla relativa Commissione Pontificia nel senso di escludere in modo assoluto la possibilità di istituire, contro i decreti degli Ordinari, qualsiasi azione giudiziale intesa al riconoscimento di un diritto soggettivo o alla riparazione dei danni: l'unico ricorso possibile era quello gerarchico, fatto cioè agli organi superiori dell'amministrazione ecclesiastica <sup>(18)</sup>.

Questo sistema, solitamente chiamato dell'*Amministrazione-giudice* o del *Ministro-giudice* (in cui l'amministrazione ecclesiastica era al tempo stesso, benché a diversi gradi o livelli gerarchici, giudice e parte, e aveva perciò da sola il potere di giudicare i propri atti) fu riformato, dopo il Concilio, dalla Cost. Apost. *Regimini Ecclesiae Universae* del 15 agosto 1967, che istituì, al suo famoso n. 106, la *Sectio altera* della Segnatura Apostolica. Si apriva, così, la possibilità di dirimere (ovviamente con procedura strettamente giudiziaria, come apparve chiaramente dopo nelle « Norme speciali » del 23 marzo 1968) « i contrasti sorti da un atto di potestà amministrativa ecclesiastica, e ad essa presentati per interposto appello o ricorso contro la decisione del Dicastero competente, ogni volta che si discute se l'atto stesso abbia violato o no una legge » <sup>(19)</sup>. Violazione della legge « si-  
ve in procedendo sive in decernendo », come fu successivamente precisato dalla Commissione Interprete dei Decreti del Concilio Vaticano II <sup>(20)</sup>. Fu in questo modo costituito, al livello supremo del governo ecclesiastico — ed a completamento, ma non come via alternativa al ricorso gerarchico — un tribunale contenzioso amministrativo con tutte le esigenze e garanzie tecnico-giuridiche: nonostante l'opinione di alcuni — a nostro giudizio non sufficientemente fondata — che le decisioni della *Sectio altera* non avrebbero tutti i requisiti formali necessari per essere giuridicamente vincolanti e pienamente efficaci <sup>(21)</sup>.

La costituzione della *Sectio altera* rappresentò, come è stato ripetutamente detto, una vera *svolta storica*. Ma questa svolta aveva trovato un solido appoggio — quasi un precedente — anche nei lavori

(18) Cfr. Risposta della Commissione Pontificia per l'Interpretazione Autentica del Codice di Diritto Canonico [Commissio ad Codicis canones authenticè interpretandos], del 22 maggio 1923, in AAS 16 (1924), p. 251.

(19) AAS 59 (1967), p. 921. Cfr. art. 96, 1 delle *Normae speciales Signaturae Apostolicae*, in OCHOA, X., *Leges Ecclesiae post C.I.C. editae*, III, Roma, 1972, col. 5328.

(20) Cfr. Risposta dell'11 gennaio 1971, II, ad 3: AAS 63 (1971), p. 330.

(21) Cfr. al riguardo D. GARCÍA HERVÁS, *Presupuestos constitucionales de gobierno y la función judicial en la Iglesia*, Pamplona, 1989, pp. 423-424.



della Pontificia Commissione per la Revisione del Codice. Essa, infatti, alcuni mesi prima della promulgazione della *Regimini Ecclesiae Universae*, aveva già preparato in sede di Consulta — come risulta dai dati d'archivio <sup>(22)</sup> — un importante principio direttivo sulla giustizia amministrativa, che fu presentato alla Prima Assemblea Generale del Sinodo dei Vescovi nell'ottobre dello stesso anno 1967. Questo principio — loro lo conoscono bene — diceva così: « Mentre i ricorsi e gli appelli giudiziari sembrano sufficientemente regolati secondo le esigenze della giustizia nel Codice di Diritto Canonico, l'opinione comune dei canonisti ritiene che i ricorsi amministrativi nella prassi ecclesiastica e nell'amministrazione della giustizia siano fortemente carenti. Di qui è sentita ovunque la necessità di predisporre nella Chiesa tribunali amministrativi secondo i gradi e le specie cosicché la difesa dei diritti trovi in essa una procedura propria e canonica che si sviluppi normalmente presso le autorità di vario grado » <sup>(23)</sup>.

Confortata dall'approvazione avuta da parte del Sinodo dei Vescovi — tale principio infatti ebbe: 148 *Placet*; 39 *Placet iuxta modum*; 0 *Non placet* <sup>(24)</sup> —, la Commissione Codificatrice preparò nel novembre 1970 un primo schema *De procedura amministrativa*, nei cui 21 canoni venivano stabiliti: le norme circa la natura degli atti amministrativi suscettibili di ricorso; le tre vie attraverso le quali detti atti potevano essere impugnati (cioè, il ricorso gerarchico, il ricorso al tribunale amministrativo e l'azione giudiziaria); infine, le varie istanze e modalità di procedura dei costituendi tribunali amministra-

---

(22) Nella sessione avuta dal Gruppo Centrale di Consultori nei giorni 3-7 aprile 1967: cfr. *Quaestio de ordinatione systematica novi Codicis Iuris Canonici. Adumbratum schema E. mis Patribus Commissionis proponitur* (Sub secreto), Typis Polyglottis Vaticanis, MCMLXVIII, p. 5. Lo studio circa tali principi era già stato precedentemente avviato tra alcuni Consultori e una sintesi dei loro pareri in merito era già pronta dal gennaio 1967, come risulta dai dati d'archivio della Commissione Codificatrice.

(23) « Dum in Codice Iuris Canonici recursus et appellationes iudiciales sufficienter regulatae secundum iustitiae exigentias reputantur, et contra communis opinio canonistarum censet recursus administrativus non parum deficere in ecclesiastica praxi et administratione iustitiae. Exinde necessitas ubique presentitur ordinandi in Ecclesia tribunalia administrativa secundum gradus et species, ita ut defensio iurium in eisdem habeat propriam et canonicam proceduram quae apud auctoritates diversi gradus apte evolvatur »: *Principia quae Codicis Iuris Canonici Recognitionem dirigant*, n. 7, in *Communicationes* 1 (1969), p. 83.

(24) Cfr. *Communicationes* 1 (1969), p. 100.

tivi<sup>(25)</sup>. Perfezionato lo schema in altre tre sessioni di Consultori avute lungo il 1971, esso fu inviato per la consultazione, il 20 aprile 1972, oltre che ai Cardinali Membri della Commissione, alle Conferenze episcopali e ai Dicasteri della Curia Romana<sup>(26)</sup>. Da notare però, quanto alla competenza dei tribunali amministrativi, che nello schema essa veniva ampliata riguardo alle norme allora vigenti per la Segnatura. Infatti, come si faceva rilevare nella presentazione: « praeter competentiam, quae habet Sectio Altera Signaturae Apostolicae, videndi scilicet de legitimitate actus amministrativi, potestas quoque datur videndi de reparatione damnorum; praeterea ipsa potestas videndi de legitimitate actus aliquantum augetur, quia praeter ius videndi utrum actum ipsum legem aliquam violaverit (cfr. Const. *Regimini Ecclesiae Universae*, n. 106), datur quoque ius videndi utrum generalia iuris aequitatisve canonicae principia servata sint et utrum motiva in decreto allata sint vera »<sup>(27)</sup>.

Senza voler entrare in un'analisi dettagliata delle osservazioni fatte nella consultazione a questo progetto di un sistema contenzioso-amministrativo completo (il primo nella storia della Chiesa), mi sembra interessante rilevare che, insieme ai molti consensi, ci furono già allora anche forti critiche e seri dubbi circa la congruenza dottrinale e circa la possibilità e utilità pratica di dette norme, che, peraltro, si pensava di promulgare *ad experimentum*<sup>(28)</sup>, prima ancora del

(25) La relazione riassuntiva delle varie riunioni tenute dallo speciale gruppo di Consultori impegnati nella preparazione dello schema, di cui era Relatore P. Cirotti, si trova in *Communicationes* 2 (1970), pp. 191-194.

(26) Cfr. *Communicationes* 4 (1972), pp. 35-38.

(27) *Schema canonum De procedura administrativa* (reservatum), Typis Polyglottis Vaticanis, MCMLXXII, pp. 5-6.

(28) Si diceva, infatti, nella lettera del Card. Felici con la quale si trasmetteva lo schema alla consultazione: « *Schemate canonum per praedictum coetum praeparato, mens est Summi Pontificis ut antequam materia in novo Codice edatur, eadem per peculiare documentum, experimenti causa, aptis normis ordinetur, consultis prius tamen tum Conferentiis Episcopalibus tum Sacris Curiae Romanae Dicasteriis* » (cfr. *Communicationes* 4 (1972), p. 36). In termini simili si esprimeva l'introduzione dello schema: « *Schema novae legis de procedura administrativa, quod in foliis sequentibus praebetur...* » (*Schema canonum De procedura administrativa*, cit., p. 5). In conseguenza il progetto legislativo era articolato nelle seguenti parti: I. *Normae generales* (cann. 1-3); II. *De decretis extra iudicium ferendis* (cann. 4-7); III. *De recursibus adversus decreta*. 1. *Normae communes* (cann. 8-14); 2. *De recursu hierarchico* (cann. 15-16); 3. *De recursu ad tribunal administrativum* (cann. 17-18); 4. *De tribunalium administrativorum constitutione* (cann. 19-22); 5. *De ratione procedendi apud tribunalia administrativa* (cann. 23-26).

nuovo Codice di Diritto Canonico. Dal punto di vista dottrinale, le osservazioni critiche negavano la compatibilità dei previsti tribunali amministrativi locali con l'indole propria della Chiesa, oppure, più concretamente, con la natura della potestà dei Vescovi diocesani, i quali non potrebbero essere giudicati da tribunali al di sotto della suprema Autorità (Collegio episcopale e Romano Pontefice). Quanto all'opportunità dei tribunali amministrativi, oltre alla difficoltà della loro costituzione per mancanza in molti luoghi di adeguato personale, si sottolineava soprattutto il timore che l'attività pastorale venisse resa ancora più difficile dalla possibilità di una opposizione sistematica mediante i ricorsi amministrativi e le relative liti e contestazioni<sup>(29)</sup>. Da notare che tutto ciò avveniva negli anni 1972-1973, dieci anni prima della promulgazione del nuovo Codice.

Perfezionato ulteriormente lo schema in base alle osservazioni particolari fatte, esso costituì la parte dispositiva di un progetto di Motu proprio (dal nome *Administrativae potestatis*) inviato alla Segreteria di Stato l'8 novembre 1973, ma mai promulgato. Molto probabilmente le osservazioni critiche, a cui ho accennato sopra, dovettero avere un influsso decisivo in merito.

I passi successivi sono ben noti. Le norme sulla procedura amministrativa e, concretamente sulla costituzione dei tribunali amministrativi a tutti i livelli e sulla loro *ratio procedendi*, furono incluse nello schema completo del nuovo Codice, approntato il 29 giugno 1980 e sottoposto alla consultazione di tutti i Membri della Commissione, e alla successiva discussione avuta nella Plenaria dell'ottobre 1981. I membri della Plenaria, in risposta ad un preciso quesito loro posto<sup>(30)</sup>, anche per venir incontro alla varietà di circostanze locali e

(29) Cfr. al riguardo il riassunto fatto da P. CIPROTTI, Relatore del Gruppo di Consultori che aveva preparato lo schema, in *Communicationes* 5 (1973), p. 236. Vedi anche P. CIPROTTI, *La giustizia amministrativa nella revisione del Codex Iuris Canonici in De Iustitia administrativa in Ecclesia*, cit., pp. 123-133, e particolarmente p. 131.

(30) Il quesito fu così formulato: « *Utrum constitutio tribunalium administrativorum, de quibus in can. 1689, manere possit facultativa, prout statutum in ipso canone* ». Il testo del can. 1689 dello schema era il seguente: « § 1. *Unaquaeque Episcoporum Conferentia tribunal administrativum stabiliter constituere potest, vel, si opus sit, plura per territorium distributa, quae videant in primo gradu de recursibus adversus decreta ab Episcopis vel ab inferioribus auctoritatibus extra iudicium lata*. § 2. *Episcoporum Conferentia potest statuere ut hoc tribunal competens sit ad videndum etiam de recursibus adversus decreta ab omnibus vel nonnullis ipsius Conferentiae organis, non autem ab ipsa Conferentia lata; quod si ea tribunalia plura sint, potest huiusmodi competentia vel uni vel pluribus tribui* ».

ambiti culturali, approvarono a larga maggioranza (53 *Placet*; 6 *Non placet*) che la costituzione dei tribunali amministrativi inferiori (di 1° e di 2° grado) fosse soltanto facoltativa, lasciata cioè alla decisione delle singole Conferenze episcopali. Con questo carattere facoltativo dette norme passarono allo *Schema novissimum* del Codice, del 25 marzo 1982 <sup>(31)</sup>; ma, esaminate dalla speciale commissione di sei « esperti », e poi da tre Cardinali e due Vescovi, che aiutarono il Santo Padre nella definitiva revisione dello schema <sup>(32)</sup>, esse furono stralciate all'ultimo momento.

4. *Le novità contenute nel codice del 1983 e quelle posteriori da esso stimulate nel settore della giustizia amministrativa.*

I commentatori del nuovo diritto processuale canonico hanno subito messo in evidenza due cose principali riguardanti il nostro assunto. In primo luogo, gli arricchimenti normativi che, nonostante la soppressione dei tribunali amministrativi inferiori, si trovano nel nuovo Codice in materia di giustizia amministrativa. In secondo luogo l'introduzione formale — raccogliendo sinteticamente nel can. 1445 § 2 la relativa norma della *Regimini Ecclesiae Universae* — del contenzioso-amministrativo canonico, sia pure soltanto a livello del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica e la rimanenza di due norme: il can. 149 § 2 ed il can. 1400 § 2, nei quali sembra farsi un accenno implicito ai tribunali amministrativi inferiori. Ne parleremo dopo.

Quanto agli *arricchimenti normativi* del nuovo Codice, abbiamo già esposto dettagliatamente altrove <sup>(33)</sup> l'importanza che, per garantire ulteriormente la legalità nel migliore governo ecclesiastico, hanno sia i cann. 135 e 391 sulla triplice distinzione di funzioni nell'esercizio della *potestas regiminis* sia i cann. 35-93 riguardanti la normativa circa gli atti amministrativi singolari, quelli cioè contro i quali — a norma del can. 1732 — può essere interposto il ricorso, sia gerarchico che contenzioso-amministrativo <sup>(34)</sup>.

<sup>(31)</sup> Cfr. cann. 1736-1746 e 1750-1763.

<sup>(32)</sup> Cfr. V. FAGIOLO, *Dal Concilio Vaticano II al nuovo Codice di Diritto Canonico*, in *Vivarium* (1981-1983), pp. 41-43.

<sup>(33)</sup> Cfr. *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, Milano, 1990, pp. 141-169.

<sup>(34)</sup> È ovvio che detti ricorsi dovranno tener conto, oltre che di queste norme generali, anche delle norme su specifici atti amministrativi singolari — riguardanti la nomina, trasferimento e rimozione di parroci, la escardinazione dei chierici, la

Circa le norme comuni per tutti gli atti amministrativi singolari (cann. 35-47), è stato giustamente detto che « già da una semplice enumerazione del contenuto di queste norme — l'autorità che può emettere l'atto amministrativo, l'interpretazione di tale atto, la sua forma scritta, la eventuale carenza dell'effetto, le condizioni apposte « ad validitatem », l'esecutore dell'atto, la non cessazione dell'atto « resolutio iure statuentis », nonché la revoca dell'atto — si può intuire la loro rilevanza per l'eventuale impugnazione degli atti amministrativi »<sup>(35)</sup>. Ma non minore importanza hanno in merito i canoni che definiscono e regolano dettagliatamente i vari tipi di atti amministrativi singolari, specie i decreti e i precetti singolari (cann. 48-58), che sono appunto quegli atti contro i quali vengono più spesso interposti i ricorsi.

Particolare rilievo quanto alla giustizia amministrativa hanno le nuove disposizioni tendenti ad evitare i ricorsi amministrativi<sup>(36)</sup>. Loro conoscono bene queste norme: la pacifica conciliazione per risolvere o concludere la lite fuori del tribunale (can. 1733 § 1); la possibilità data alle Conferenze Episcopali e, se esse non lo fanno, ai singoli Vescovi diocesani di costituire uffici o consigli diocesani per le eque soluzioni, prima della lite e anche in qualsiasi momento della vertenza (can. 1733 §§ 2-3); e l'obbligo della « petitio revocationis vel emendationis decreti » prima di proporre il ricorso (can. 1734). Da notare che queste norme del nuovo Codice, che testimoniano eloquentemente lo spirito di amore fraterno e di riconciliazione connaturale alla giustizia amministrativa canonica, si trovavano già nello schema *De procedura amministrativa* del 1972<sup>(37)</sup>, ed erano « normae communes », da seguire cioè in ogni tipo di ricorso, sia al superiore gerarchico che al tribunale amministrativo. Ora, nel Codice promulgato, tali norme fanno diretto riferimento ai ricorsi gerarchici, poiché il ricorso contenzioso-amministrativo alla Segnatura richiede di aver esperito prima, con esito negativo, il ricorso gerarchico. Va però applicata al contenzioso-amministrativo in sede di Segnatura Apostolica la norma del can. 57 — anche questa nuova —

---

perdita dello stato clericale o religioso, ecc. — che si trovano sparsi in altri libri del Codice.

<sup>(35)</sup> Cfr. Z. GROCHOLEWSKI, *Giustizia amministrativa nel nuovo Codice di Diritto Canonico*, cit., pp. 346-347.

<sup>(36)</sup> Cfr. P. VALDRINI, *Recours et conciliation dans les controverses avec les supérieurs*, in *L'Année Canonique* 28 (1984), pp. 83-90.

<sup>(37)</sup> Cfr. *Schema canonum De procedura administrativa*, cit., cann. 9-12.

sul silenzio amministrativo, la cosiddetta norma del silenzio-rifiuto.

Quanto al *perfezionamento dei ricorsi gerarchici* <sup>(38)</sup> va anche rilevato, oltre all'utilissima determinazione dei termini perentori per la presentazione del ricorso (can. 1737 § 2) — ciò che previene il dilungarsi delle tensioni conflittive a scapito della « communio » —, un'altra importante norma che mancava pure nella legislazione precedente, e cioè il can. 1738 circa il diritto del ricorrente a servirsi di un avvocato o di un procuratore. Pertanto, il diritto del ricorrente a presentare con competenza motivazioni e prove, a rispondere con argomenti contrari — ciò che introduce nel ricorso gerarchico un certo carattere contraddittorio del procedimento —, a sollevare questioni formali ecc. Non c'è dubbio che tutto ciò configura nel nuovo Codice un tipo di ricorso gerarchico assai diverso da quello della precedente legislazione che, per la verità, offriva scarse garanzie giuridiche alla tutela dei diritti dei fedeli.

E veniamo finalmente al *contenzioso-amministrativo* nel nuovo Codice. Circa il can. 1445 riguardante la competenza della Segnatura Apostolica, è stato giustamente rilevato <sup>(39)</sup> che, pur non parlando esplicitamente di « Sezioni » (come non ne parla neppure la Cost. Apost. *Pastor Bonus* nei relativi articoli 121-125, perché tale denominazione particolare sarà più logico che appaia nella prevista « Lex propria » della Segnatura), il Codice raggruppa in tre diversi paragrafi le tre diverse categorie di competenze della Segnatura, e dedica il § 2 alla concreta competenza come tribunale contenzioso-amministrativo <sup>(40)</sup>. Lo fa con una frase necessariamente succinta: « videt de contentionibus ortis ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae ad eam legitime delatis ». La sobrietà della norma si spiega per due ragioni principali. In primo luogo, perché era logico che le ulteriori precisazioni venissero lasciate alla nuova *Lex peculiaris* sulla Curia Romana — a cui rimanda il can. 360 —, e cioè all'attuale Cost.

---

<sup>(38)</sup> Sull'argomento, cfr. H. HEIMERL, *Der hierarchische Rekurs*, in *Oesterreichisches Archiv für Kirchenrecht* 35 (1985), pp. 158-177.

<sup>(39)</sup> Z. GROCHOLEWSKI, *I tribunali apostolici*, in *Le nouveau Code de Droit Canonique* (Actes du V Congrès International de Droit Canonique), Ottawa, 1986, Vol. I, pp. 472-475; *La Segnatura Apostolica nell'attuale fase di evoluzione*, in *Dilexit iustitiam*, Città del Vaticano, 1984, pp. 220 e 226.

<sup>(40)</sup> Alcuni hanno messo in dubbio questo carattere, con ragioni che sembrano piuttosto deboli: cfr. D. GARCÍA HERVÁS, *Presupuestos constitucionales de gobierno y la función judicial en la Iglesia*, cit., pp. 391-426.

Apost. *Pastor Bonus*. E in secondo luogo, perché già nelle norme comuni sui tribunali amministrativi c'erano delle disposizioni sostantive e di procedura che dovevano applicarsi logicamente anche ai livelli del tribunale supremo.

Mi sembra interessante accennare brevemente anche a tali norme, perché, pur essendo in gran parte cadute con lo stralcio dei canoni sui tribunali amministrativi locali, sono state riprese poi nella *Pastor Bonus*. Ecco alcune di queste norme:

a) l'oggetto specifico dei ricorsi, vale a dire tutti gli atti amministrativi singolari emessi da un'autorità ecclesiastica al di sotto del Romano Pontefice e del Concilio Ecumenico (norma che — essendo valida anche per il ricorso gerarchico — è rimasta nel Codice, al can. 1732);

b) i vari motivi possibili a giustificazione del ricorso, e cioè: sia « propter violationem legis in decernendo vel in procedendo » (espressione più chiara e ampia di quella adoperata nella *Regimini Ecclesiae Universae*, e che è stata accolta dall'art. 123 § 1 della *Pastor Bonus*); sia anche « propter motiva non vera in actu amministrativo allata » (ciò che invece non è stato accolto nella *Pastor Bonus*, forse perché — come è stato già rilevato in questa sede — i motivi falsi adottati nell'atto costituiscono in realtà una « violatio legis in decernendo »)<sup>(41)</sup>;

c) la possibilità che il ricorso venisse proposto non soltanto per un giudizio « de illigitimate actus », ma anche per la riparazione dei danni provocati dall'atto illegittimo (norma parimenti accolta per la Segnatura nella *Pastor Bonus*, art. 123 § 2), in ossequio anche al principio generale enunciato al can. 128 del nuovo Codice che proclama l'obbligo di risarcire il danno illegittimamente arrecato con un atto giuridico<sup>(42)</sup>;

d) l'allargamento — o forse è meglio dire: l'ulteriore precisazione — della competenza della Segnatura per quanto riguarda i ricorsi

(41) Cfr. Z. GROCHOLEWSKI, *I tribunali nella Cost. Apost. Pastor Bonus*, Relazione alla giornata di studi sulla medesima Costituzione Apostolica organizzata dell'Arcidiazonato della Curia Romana, 11 maggio 1989, *pro manuscripto*, p. 20.

(42) L'attribuzione di questa competenza alla Segnatura Apostolica, senza che prima dell'intervento di questo tribunale supremo abbiano potuto giudicare sull'atto impugnato e sui danni arrecati i tribunali contenzioso-amministrativi locali che non esistono, ha comportato alcuni dubbi e difficoltà già rilevati dalla dottrina (cfr. Z. GROCHOLEWSKI, *I tribunali nella Cost. Apost. Pastor Bonus*, cit., pp. 17-19; D. GARCÍA HERVÁS, *Presupuestos constitucionales de gobierno y la función judicial de la Iglesia*, cit., pp. 419-421).

contro i decreti dei Dicasteri della Curia Romana, vale a dire contro gli atti amministrativi singolari da essi posti oppure dai medesimi Dicasteri approvati a conferma della decisione dell'autorità inferiore (norma questa che è stata pure accolta dalla *Pastor Bonus*, art. 123 § 1).

Come si vede, cinque anni dopo la promulgazione del nuovo Codice di Diritto Canonico, il Legislatore ha voluto riprendere in una legge universale della Chiesa — la nuova Cost. Apostolica sulla Curia Romana —, molti degli arricchimenti tecnici sul contenzioso amministrativo canonico, che erano caduti, come conseguenza della soppressione all'ultimo momento dei tribunali amministrativi locali. Anche questo è stato un contributo del nuovo Codice — sia pur indirettamente — allo sviluppo della giustizia amministrativa nella Chiesa.

##### 5. *Alcune questioni problematiche e prospettive per il futuro.*

Gli illustri Relatori, che nelle successive riunioni di questo ciclo tratteranno aspetti più particolari della normativa vigente sulla giustizia amministrativa ecclesiastica, non mancheranno certamente di rilevare anche quegli aspetti problematici che ancora ci sono riguardo sia al ricorso gerarchico che al giudizio contenzioso-amministrativo presso la Segnatura Apostolica. Perciò, in quest'ultima parte della mia relazione, io cercherò soltanto di offrire una possibile risposta a due concreti interrogativi che sono stati posti in merito alla normativa del nuovo Codice.

1) Nonostante la espunzione, più volte ricordata, dei canoni del progetto del nuovo Codice sui tribunali amministrativi di primo e di secondo grado, sono rimaste nel Codice promulgato due norme che sembrano riguardare i tribunali amministrativi locali. Esse sono: il can. 1400 (primo del Libro VII sul diritto processuale), dove si stabilisce al § 2 che: « le controversie sorte da un atto della potestà amministrativa possono deferirsi solamente o al *Superiore* o al *tribunale amministrativo* », e il can. 149 § 2, dove in tema di provvista di un ufficio ecclesiastico si afferma che essa, mancando nella persona le qualità richieste, « può rescindersi con un decreto dell'autorità competente o *con sentenza del tribunale amministrativo* ». Ora è accaduto per inavvertenza o lo si è fatto di proposito che i tribunali amministrativi rimangano menzionati in questi due canoni?



A me sembra che la risposta alla domanda non possa essere che questa: non si è trattato realmente di una svista, perché se fosse stato così la si sarebbe corretta almeno in un secondo momento <sup>(43)</sup>. Questi due canoni riflettono, invece, la « mens » del Legislatore di sancire — come peraltro fa anche nel can. 1445 § 2 — la possibilità del ricorso contenzioso-amministrativo contro gli atti singolari illegittimi dell'amministrazione ecclesiastica. Una volta ancora sarebbe qui da applicarsi l'antico principio « legislator quod voluit expressit, quod noluit tacuit » <sup>(44)</sup>. Perciò, tenendo conto che il tribunale amministrativo di cui si tratta nei predetti due canoni difficilmente può essere identificato con quello della Segnatura Apostolica, perché ad esso si può ricorrere soltanto dopo aver esperito negativamente la via del ricorso gerarchico <sup>(45)</sup>, sembra legittimo ragionare così: l'intenzione del Legislatore è stata quella di lasciare aperta la possibilità che la duplice via alternativa dei ricorsi amministrativi (gerarchica, cioè, e contenziosa) diventi nel futuro una realtà anche ai livelli inferiori dell'amministrazione ecclesiastica, quando vi siano però tutte le condizioni necessarie, che oggi non ci sono.

Secondo me, se la costituzione dei tribunali amministrativi locali fosse rimasta nel Codice con il carattere voluto dalla Plenaria della Commissione Codificatrice dell'ottobre 1981, cioè come una norma puramente ottativa, ciò sarebbe stato una fonte di conflitti e di notevole confusione nella Chiesa. Si sarebbero, infatti, create di colpo delle grosse differenze nel sistema processuale canonico delle singole Nazioni ben oltre le reali diversità di ordine culturale e pastorale. Mentre ciò non accadrebbe — mi pare — se, superate le difficoltà dottrinali sopra accennate, si arrivasse progressivamente alla maturazione di legislazioni particolari in materia, basate forse su alcuni pochi criteri generali e successivamente sancite o rivedute dalla Santa Sede.

---

<sup>(43)</sup> Come si è fatto, previa approvazione formale del Legislatore, con altri errori tipografici e sviste dovuti alla rapidità con cui si dovette procedere nell'ultimissima fase del lavoro: cfr. AAS 75 (1983), Pars II, Appendix, pp. 321-324 [cfr. *Communicationes* 15 (1983), pp. 131-134] e AAS 80 (1988), p. 1819 [cfr. *Communicationes* 21 (1989), p. 23].

<sup>(44)</sup> L. 1, § 20, D. XIV, 1.

<sup>(45)</sup> Così ad es. Z. GROCHOLEWSKI, *Giustizia amministrativa nel nuovo Codice di Diritto Canonico*, cit., p. 353. Anche se, prescindendo da ogni normativa estracodificiale, un'analisi letterale dei testi non escluderebbe in maniera assoluta che detti due canoni possano anche fare riferimento alla norma del can. 1445 § 2.

2) Il can. 1445 § 2, nello stabilire che il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica « videt de contentionibus ortis ex actu potestatis administrativae », non fa nessun accenno al tipo di procedimento da seguire per arrivare al giudizio sulla legalità o meno dell'atto impugnato. Anche la Cost. Ap. *Pastor Bonus* non è molto esplicita al riguardo, perché l'unica vera norma procedurale che contiene è il termine perentorio di 30 giorni, di cui all'art. 123 § 1. Perciò, e tenendo conto sia della scomparsa della denominazione « *Sectio Altera* », che si trovava al n. 106 della *Regimini Ecclesiae Universae*, sia anche del fatto che la Segnatura Apostolica è il Supremo Tribunale della giurisdizione ordinaria, alcuni si domandano <sup>(46)</sup> se questo stesso Tribunale — stando ai testi legali vigenti, incluse le « *Normae speciales* » del 1968 — abbia tutti i requisiti normativi necessari per essere anche considerato Supremo Tribunale della giustizia amministrativa (tanto più che non potrebbe dirsi Tribunale « contenzioso-amministrativo *supremo* », perché non ci sono altri tribunali amministrativi).

In questa stessa linea di dubbio riguardo alla reale portata della giurisdizione amministrativa della Segnatura, ci si domanda anche se le sue sentenze di illegalità renderebbero da sole invalido l'atto impugnato, se cioè le decisioni del Tribunale hanno l'efficacia esecutiva necessaria in ordine all'annullamento dell'atto o all'ingiunzione autoritativa della sua modifica. Né il Codice né la Cost. Ap. *Pastor Bonus* dicono niente al riguardo. Ma se l'atto rimane valido pur se illegittimo, che valore avrebbe l'art. 123 § 2 della Cost. Ap. *Pastor Bonus* sulla riparazione dei danni? Anzi tale norma della Cost. Ap. è molto sobria: perciò — come è stato rilevato in questa sede dallo stesso Ecc.mo Segretario della Segnatura <sup>(47)</sup> — la Costituzione lascia aperti interrogativi, che in buona parte erano stati risolti nella normativa più particolareggiata, ma alla fine soppressa, del progetto del nuovo Codice. Mi riferisco, per esempio, alla norma sulla limitazione del ricorso per il risarcimento del danno ai soli casi di lesione di un diritto soggettivo <sup>(48)</sup>, e non del solo

---

<sup>(46)</sup> Cfr. D. GARCÍA HERVÁS, *cit.*, pp. 422-426. A giustificazione del dubbio, si invoca il carattere di prevalente giudizio o parere tecnico (« *indicatio* », piuttosto che « *iurisdictio* »), che altri autori avrebbero rilevato nello studio della giurisprudenza della Segnatura: per esempio, R. COPPOLA, *Intorno al concetto di anormalità dell'atto amministrativo canonico*, Napoli, 1975, p. 46.

<sup>(47)</sup> Cfr. *I Tribunali nella Costituzione Apostolica « Pastor Bonus »*, *cit.*, pp. 17-19.

<sup>(48)</sup> Norma prevista dallo *Schema novissimum* del 1982, al can. 1751 § 1, dove era stabilito: « Si forte decretum, quod illegitimum sit ad norman can. 1750 § 1, *ius*

interesse legittimo; oppure alla norma sul soggetto su cui ricade l'obbligo di risarcire il danno arrecato con il provvedimento giudicato illegittimo <sup>(49)</sup>, e così via.

Secondo me, i dubbi mossi sulla natura e competenza della Segnatura Apostolica come Tribunale supremo della giustizia amministrativa muovono soprattutto da un esagerato desiderio di trasporre al sistema della giustizia amministrativa canonica tutti gli schemi normativi del contenzioso-amministrativo dello Stato. Penso che i fautori di questi dubbi, pur ammettendo a malincuore che si tratti di un unico Dicastero, vorrebbero forse che ci fossero nella Segnatura non un solo Tribunale Supremo con due Sezioni diverse ma due Tribunali Supremi — uno per la giurisdizione ordinaria (equivalente alla *Corte di Cassazione*), l'altro per la giurisdizione amministrativa (paragonabile al *Consiglio di Stato*) —, con diversità anche di Giudici. Non intendo, comunque, soffermarmi ora a valutare il maggiore o minore realismo pratico, oltre che ecclesiologico, di una tale opzione tecnica.

Quello che invece mi sembra opportuno rilevare è l'importanza ed il valore che (per venire incontro ai predetti dubbi di procedura, nonché alle altre questioni rimaste aperte sul contenzioso-amministrativo canonico) avrà indubbiamente la *Lex propria* della Segnatura Apostolica, prevista all'art. 125 della Cost. Ap. *Pastor Bonus*. Perciò, tale legge è chiamata ad essere — più di quanto non lo furono le *Normae speciales Signaturae Apostolicae* del 1968 — un vero e proprio documento legislativo del massimo rango giuridico. Infatti, la *Lex propria Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae* non potrà essere — secondo me — un insieme di disposizioni a carattere meramente esecutivo o regolamentario, e nemmeno un corpo di disposizioni normative semplicemente approvate dal Legislatore — magari « ad experimentum » —, ma dovrà essere, con tutti i necessari requisiti, anche tecnici, una vera « Lex pontificia », di carattere peculiare o speciale <sup>(50)</sup>. Essa, pertanto, potrà non soltanto completare o integrare con norme particolareggiate tutte le vigenti norme — sostantive e di procedimento — del Supremo Tribunale ecclesiastico della giustizia amministrativa, ma anche, se ciò si rendesse necessario a giudizio del

---

*alicuius laeserit, laesus potest ad tribunal administrativum recurrere ad damnorum reparationem petendam... ».*

<sup>(49)</sup> Norma prevista dallo *Schema novissimum* del 1982, can. 1751 § 3.

<sup>(50)</sup> Come lo è la stessa Cost. Ap. *Pastor Bonus*.

Legislatore, perfino abrogare o derogare <sup>(51)</sup> qualche norma in materia del Codice di Diritto Canonico del 1983 o della stessa Cost. Ap. *Pastor Bonus* del 1988.

## 6. *Conclusiones.*

Ho cercato in questa relazione di sottolineare, in primo luogo, alcuni punti sul concetto e la specificità della giustizia amministrativa ecclesiastica, con particolare riferimento alla originalità della Chiesa come società e della potestà dei sacri Pastori, nonché ai connotati propri dei diritti soggettivi dei fedeli, che la giustizia amministrativa deve tutelare. Abbiamo visto successivamente in una rapida sintesi i notevoli sviluppi che la giustizia amministrativa ha avuto dopo il Concilio Vaticano II, pur essendoci stato un certo divario tra la riflessione scientifica della dottrina canonica e le reali disposizioni normative. In questo contesto mi è sembrato doveroso, prima di accennare ad alcune questioni problematiche aperte al futuro, distinguere tra le novità apportate dal nuovo Codice di Diritto Canonico e quelle altre invece che i lavori della medesima nuova Codificazione avevano previsto e poi, *Codice iam promulgato*, si sono dimostrate molto utili in sede di riforma della Curia Romana.

In base a quanto sopra, mi sembra di poter adesso terminare, suggerendo le seguenti conclusioni:

1) Nella Chiesa la giustizia amministrativa non è soltanto possibile — poiché non intacca la peculiare natura *iuris divini* della società e della potestà ecclesiastica —, ma è diventata un corollario giuridico necessario agli arricchimenti ecclesiologici del Vaticano II sulla natura della stessa *sacra potestas*, e sulla comune dignità e attiva partecipazione di tutti i fedeli nella missione della Chiesa, intesa come *communio*. Voler svuotare di contenuto la giustizia amministrativa canonica in base alla ecclesiologia, sarebbe innanzitutto un controsenso teologico.

2) La giustizia amministrativa ecclesiastica — come in fondo anche quella civile — si costituisce e si offre tramite un insieme di istituti giuridici che non possono ridursi al solo processo contenzioso-amministrativo, ma *che non esclude* neppure questo tipo speciale di giudizio. La costituzione, però, dei tribunali amministrativi locali mi pare che richiederà ancora un prudente tempo di maturazione: sia

<sup>(51)</sup> Cfr. CIC, can. 20.

dottrinale (per sciogliere le difficoltà teologiche sollevate in materia), sia pastorale (per favorire una migliore comprensione del significato e del valore del diritto nella comunità ecclesiale).

3) L'attuale sistema della giustizia amministrativa ecclesiastica, che offre — oltre a precisioni dottrinali e tecniche da lungo tempo auspiccate — un procedimento di ricorso gerarchico notevolmente perfezionato, e la possibilità del ricorso contenzioso alla Segnatura Apostolica contro le decisioni degli organi superiori dell'amministrazione ecclesiastica, rappresenta un sistema di garanzia secondo me sufficiente per la tutela giuridica dei diritti soggettivi e dei legittimi interessi dei fedeli, chierici e laici. Tuttavia, va tenuto conto che una legge giusta produce effetti buoni soltanto se ben applicata, che « i ricorsi non sono dati per poter dar fastidio a chi governa »<sup>(52)</sup> e che l'arte del buon governo ha richiesto sempre e richiederà nei sacri Pastori non solo amore alla virtù della giustizia — primo gradino della carità —, ma anche un minimo di preparazione giuridica, senza la quale non ci può essere — mi sembra — una vera prudenza pastorale.

4) La visione del diritto canonico, come una scienza aperta ad ulteriori sviluppi e non insensibile ai progressi della cultura giuridica moderna, lascia intatto il valore e la necessità di un'altra virtù, l'ubbidienza, alla quale non manca, invece, chi si appella per seminare allarmismo di fronte alla realtà del contenzioso-amministrativo nella Chiesa. Si dimentica forse che coloro che fanno un ricorso in seno all'ordinamento canonico, esercitando un proprio diritto, si sottopongono comunque all'autorità della Chiesa. E che, attesa la fallibilità della natura umana — sia nei sudditi sia anche nei governanti — la miglior apologia e difesa che si possa fare della potestà ecclesiastica consiste precisamente nell'assicurare ai sacri Pastori il maggior grado possibile di legalità e di giustizia nell'esercizio del loro altissimo ministero. Proprio perché esso è esercitato al più alto livello di dignità e di autorità morale, vale a dire: « nomine et auctoritate Christi Capitis »<sup>(53)</sup>, nel nome e con l'autorità di Nostro Signore, Gesù Cristo.

---

(52) P. CIPROTTI, *La giustizia amministrativa nella revisione del Codex Iuris Canonici*, cit., p. 132.

(53) Cfr. Cost. dogm. *Lumen Gentium*, nn. 10-11, 18, 28; Decr. *Christus Dominus*, nn. 2-3; Decr. *Presbyterorum Ordinis*, n. 2.

