

PIO CIPROTTI

## LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO VATICANO

1. Premessa. — 2. Norme comuni. — 3. In particolare, la giustizia amministrativa in tema di rapporto di lavoro. — 4. Norme speciali per alcune categorie di atti. — 5. Giurisprudenza recente.

### 1. *Premessa.*

Nella legislazione dello Stato della Città del Vaticano non è prevista alcuna giurisdizione amministrativa sul tipo di quella esistente, con varie modalità, in molti Stati; perciò le controversie derivanti da atti amministrativi sono attribuite alla competenza, secondo i casi, dell'autorità giudiziaria ordinaria o del Sommo Pontefice, salvo quanto vedremo in materia di lavoro.

Anzi è questo il campo in cui l'attività, ormai sessantennale, degli organi giudiziari della Città del Vaticano, fuori della materia penale, è stata più abbondante, soprattutto per cause intentate da impiegati e pensionati.

Quando nel 1932 le controversie di natura patrimoniale o economica di competenza del foro ecclesiastico vennero attribuite al giudizio di una Commissione (M.P. *Al fine*, del 21 settembre 1932), i giudizi si svolsero anche relativamente ad atti amministrativi, aventi contenuto patrimoniale od economico, emanati in ambito ecclesiastico, quali, ad esempio, erano quelli relativi al rapporto d'impiego o al trattamento di quiescenza del personale della Santa Sede o della Fabbrica di San Pietro.

Questa situazione continuò anche quando, con l'Ordinamento giudiziario del 1946 (M.P. *Con la legge*, del 1° maggio) fu prevista una particolare composizione del tribunale per quelle controversie di competenza del foro ecclesiastico. Ma, costituita nel 1968 la

sez. II del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, con competenza a giudicare, tra l'altro, le controversie derivanti da atti dei dicasteri della Curia Romana, l'ambito di competenza degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano si ridusse, essendo state sottratte al Tribunale, e conseguentemente anche alla Corte d'appello e alla Corte di cassazione, le materie attribuite alla competenza della Segnatura <sup>(1)</sup>. E ciò è rimasto, ovviamente, anche dopo la riforma, attuata il 1° gennaio 1988, che ha separato nettamente le competenze giudiziarie in materia ecclesiastica e in materia laicale (M.P. *Quo civium iura*, del 21 novembre 1987, e legge pari data n. CXIX): questa riforma — con cui è stato istituito un tribunale ecclesiastico di prima istanza per la porzione del territorio della diocesi di Roma compresa entro i confini dello Stato della Città del Vaticano, ed è stato promulgato un nuovo « Ordinamento giudiziario » dello Stato stesso — nulla ha innovato in materia di giustizia amministrativa, rispetto a quello che era il diritto precedente.

Notevoli innovazioni si sono invece avute — come vedremo più oltre — con l'istituzione dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica, attuata con il M.P., *Nel primo anniversario*, del 1° gennaio 1989, entrato in vigore, insieme con lo Statuto dell'Ufficio stesso (approvato *ad experimentum* per un quinquennio), il 1° marzo 1989. Il M.P. e lo Statuto — come è detto espressamente nel M.P. e nell'art. 2 dello Statuto — riguardano il « lavoro, in tutte le sue forme ed applicazioni, prestato alle dipendenze della Curia Romana, dello Stato della Città del Vaticano, della Radio Vaticana e degli Organismi o Enti, esistenti e futuri, anche non aventi sede nello Stato della Città del Vaticano, e gestiti amministrativamente in modo diretto dalla Sede Apostolica »; il tema del presente articolo riguardando la giustizia amministrativa nello Stato della Città del Vaticano, parlerò di queste nuove disposizioni in relazione al

---

(1) Il Tribunale ha avuto più volte occasione di affermare il suo difetto di giurisdizione per trattarsi di cause di competenza della Segnatura: sentenze del 20 marzo 1974, del 17 ottobre 1977, del 18 luglio 1986. E in una sentenza del 22 aprile 1988, pronunciata dal giudice istruttore in sede penale, è affermato che « né sotto il profilo civile o amministrativo né sotto il profilo penale l'autorità giudiziaria dello Stato può indagare sull'uso che gli organi ecclesiastici fanno dei poteri ad essi attribuiti dal diritto canonico, neanche per dichiararli legittimi e del tutto conformi alla legge canonica stessa, almeno fin quando l'attività di quegli organi si svolge nell'interno dell'organizzazione ecclesiale ».

solo rapporto di lavoro o impiego pubblico dello Stato steso; ma non sarà difficile farne applicazione al rapporto di lavoro con la Curia Romana e con gli altri enti sopra menzionati, e vedere quali deroghe con esse siano state apportate alle disposizioni canoniche anteriormente vigenti.

## 2. *Norme comuni.*

La norma principale regolante questa materia è l'art. 15 della legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano, 7 giugno 1929, n. I, che così stabilisce:

« Quando un atto amministrativo leda un diritto, è ammessa l'azione avanti l'autorità giudiziaria, la quale tuttavia, anche se lo riconosce illegittimo, non può revocarlo né modificarlo, ma giudica sugli effetti del medesimo, pronunciando inoltre, se del caso, sull'obbligo del risarcimento dei danni ».

Importante è pure l'art. 16 della stessa legge:

« In ogni caso chiunque ritenga leso un proprio diritto od interesse da un atto amministrativo, può reclamare al Sommo Pontefice, per tramite del Consigliere generale dello Stato ».

Limitatamente poi alla materia del lavoro prestato alle dipendenze dello Stato della Città del Vaticano, sono da tener presenti le norme del citato Statuto del 1° gennaio 1989, che regolano il ricorso all'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica (art. 10, commi 2 e 3):

« Chiunque ritenga che un suo diritto o interesse in materia di lavoro sia leso da un provvedimento amministrativo, salvo che si tratti di un provvedimento del Santo Padre o da Lui specificamente approvato, può, entro dieci giorni dalla notifica o comunicazione, ovvero, in sua mancanza, dall'effettiva conoscenza del provvedimento o dalla scadenza del termine di cui al comma successivo, proporre ricorso per violazione di legge o di regolamento.

Si considera provvedimento amministrativo anche il silenzio-rigetto dell'Amministrazione, quando la stessa non adotta alcuna decisione entro 90 giorni dal ricevimento della domanda dell'interessato ».

Nei commi successivi sono stabilite le modalità del ricorso, da presentarsi al Direttore generale dell'Ufficio del Lavoro; il ricorso tende ad avviare il procedimento di conciliazione, che, secondo i casi, è svolto dallo stesso Direttore generale o dal Consiglio dell'Ufficio del Lavoro.

Il comma 9 dello stesso art. 10 stabilisce che « se il tentativo di conciliazione riesce, se ne redige verbale che costituisce titolo esecutivo. In difetto, gli atti e i documenti depositati dalle parti, unitamente al verbale, vengono trasmessi al Collegio di conciliazione e di arbitrato ».

Altre norme saranno ricordate a suo luogo.

Per riassumere il diritto vaticano circa la tutela del privato nei confronti degli atti amministrativi, occorre distinguere secondo che taluno pretenda che un atto amministrativo abbia leso un suo diritto soggettivo o soltanto un suo interesse che non sia un diritto soggettivo; e secondo che egli voglia o no la revoca (o la modifica) dell'atto amministrativo.

Salvo qualche eccezione, di cui dirò poi, in via generale questo è il sistema risultante dalle varie disposizioni attualmente in vigore:

*a)* se uno sostiene che un atto amministrativo ha leso un suo diritto soggettivo, ma non chede la revoca o la modifica dell'atto, bensì soltanto il risarcimento del danno o altra pronuncia circa gli effetti dell'atto, egli può chiedere all'autorità giudiziaria che giudichi se l'atto è legittimo o illegittimo; che, qualora lo ritenga illegittimo, giudichi anche se esso abbia o no leso un diritto soggettivo dell'attore; e che, una volta accertate entrambe queste condizioni <sup>(2)</sup>, pronunci sull'obbligo, per l'amministrazione, di risarcire il danno e su eventuali altri effetti dell'illegittimità dell'atto <sup>(3)</sup> (art.

---

<sup>(2)</sup> È superfluo precisare che un atto può essere illegittimo senza essere lesivo di alcun diritto soggettivo; viceversa, non può essere lesivo di un diritto soggettivo senza essere per ciò stesso illegittimo.

<sup>(3)</sup> S'intende che deve trattarsi di effetti diversi dall'abrogazione dell'atto e dalla sua inapplicabilità o inesequibilità: altrimenti siamo nell'ipotesi *b*).

15 della legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano 7 giugno 1929, n. I);

in queste stesse ipotesi l'interessato può, invece dell'azione giudiziaria, proporre ricorso al Sommo Pontefice (art. 16 della stessa legge);

b) fuori dei casi previsti *sub a*), se uno ritenga che un atto amministrativo ha leso non un suo diritto soggettivo, ma un interesse di altra specie (e quindi anche se sostenga che un atto, pur non essendo illegittimo, è per qualsiasi causa inopportuno), ovvero se, pur sostenendo che un atto è illegittimo e lesivo di un suo diritto soggettivo, non chiede soltanto il risarcimento del danno cagionatogli, ma chiede la revoca o la modifica o l'annullamento dell'atto, non può proporre azione giudiziaria, ma ha a disposizione soltanto il ricorso al Sommo Pontefice, di cui all'art. 16 cit., salvo quanto dirò *sub c*) per il caso che l'atto amministrativo verta in materia di lavoro;

c) qualora l'atto amministrativo riguardi il rapporto di lavoro, prestato alle dipendenze dello Stato della Città del Vaticano o di enti da esso dipendenti<sup>(4)</sup>, anche se aventi sede fuori del territorio vaticano, in ogni caso in cui non vi sia la competenza dell'autorità giudiziaria secondo quanto si è detto *sub a*) l'interessato può proporre ricorso all'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica, ma solo se sostiene che l'atto abbia violato una norma di legge o di regolamento (anche se ritenga che sia stato leso non un suo diritto soggettivo, ma soltanto un suo interesse) (art. 10, commi 2 e 11, dello Statuto cit.).

In sintesi quindi si può dire che nello Stato della Città del Vaticano il giudizio sull'opportunità o meno di un atto amministrativo non può essere dato in via giudiziaria; invece il giudizio sulla legittimità o illegittimità di un atto amministrativo può essere dato anche dall'autorità giudiziaria nei suoi vari gradi. Solo che l'autorità giudiziaria, a differenza del Sommo Pontefice e degli organi della giustizia del lavoro, ha in questa materia due limitazioni: a) non può mai pronunciare la revoca o la modifica dell'atto amministrativo<sup>(5)</sup>, e

---

(4) Lo stesso vale, se si tratti di lavoro prestato alle dipendenze della Curia Romana o di enti gestiti direttamente dalla Santa Sede. Ma di questo non mi occupo, essendo fuori dell'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano.

(5) La revoca o la modifica dell'atto amministrativo, legittimo o illegittimo, può essere fatta, oltre che dal Sommo Pontefice, solo dall'autore o da un'autorità a lui su-

deve dichiarare improponibile l'azione, se con essa si domanda una tale revoca o modifica (si veda più oltre un esempio notevole); *b*) deve dichiarare improponibile l'azione ovvero respingerla nel merito, rispettivamente se l'attore pretende o se il giudice accerta che l'atto ha leso un interesse che non sia un vero e proprio diritto soggettivo (in questo caso, peraltro, se l'atto è illegittimo, il giudice può dichiarare l'illegittimità, anche se non può pronunciare condanna al risarcimento dei danni).

Per completare queste notizie, è da aggiungere che, oltre al ricorso al Sommo Pontefice previsto dall'art. 16 della legge fondamentale, l'art. 3 della legge 7 giugno 1929 n. IV prevede — cosa che del resto sarebbe ovvia anche nel silenzio della legge — la facoltà di invocare in ogni tempo « in via di grazia » il potere di annullamento, revoca o riforma dei provvedimenti amministrativi, spettante al Sommo Pontefice senza limiti di tempo e senza restrizioni quanto ai motivi (potere enunciato nell'art. 2 della stessa legge). In contrapposto a questo ricorso « in via di grazia » lo stesso art. 3 chiama « ricorso in via di giustizia » quello previsto dall'art. 16 della legge fondamentale.

È inoltre da ricordare un'altra disposizione — anch'essa ovvia, data la natura dei poteri sovrani del Sommo Pontefice — per la quale, non soltanto per la materia della giustizia amministrativa, ma in via generale, comprendente comunque anche tale materia, « in qualunque causa civile o penale ed in qualsiasi stadio della medesima il Sommo Pontefice può deferire l'istruttoria e la decisione ad una commissione speciale, anche con facoltà di pronunciare secondo equità e con esclusione di qualsiasi ulteriore rimedio » (art. 17 della legge fondamentale; art. 49 § 2 cod. proc. civ.).

È poi superfluo notare che il Sommo Pontefice, sia in caso di ricorso in via di giustizia sia in caso di ricorso in via di grazia, può limitarsi a giudicare sulla legittimità o sull'opportunità o meno del provvedimento impugnato, può annullarlo o modificarlo, e può anche giudicare sugli effetti derivanti dall'illegittimità o inopportunità del provvedimento stesso, e in particolare può decidere anche circa il risarcimento degli eventuali danni. Perciò — a parte i casi, in cui, come accennerò più oltre, non è ammessa l'azione giudiziaria, e quelli in cui il ricorso al Sommo Pontefice preclude l'azione

---

periore, salvo, come si vedrà tra poco, che si tratti di provvedimento in materia di pubblico rapporto di lavoro.

giudiziaria — può accadere che il ricorso al Sommo Pontefice esaurisca tutte le possibilità di giudizio, in quanto cioè decida su tutti i punti che astrattamente potrebbero formare oggetto di giudizio da parte del tribunale; e che quindi l'azione giudiziaria, anche se non è ancora trascorso il termine per proporla, divenga inammissibile per essere venuto meno ogni possibile oggetto di essa.

Circa l'effetto sospensivo o no di questi rimedi contro gli atti amministrativi, è da rilevare che nessun dubbio può sorgere per il ricorso al Sommo Pontefice, dato che l'effetto sospensivo è espressamente negato nell'art. 23, comma 2, della legge 1° dicembre 1932 n. XXXII, e la norma è (inutilmente) ripetuta, per i ricorsi contro i provvedimenti di esonero dal servizio o di licenziamento, nell'art. 97, comma 5, del regolamento del 1° luglio 1969 n. LII. Per quanto riguarda l'azione giudiziaria, sebbene dall'art. 97, comma 5, or ora citato si sia indotti a dedurre *a contrario* che fuori dei casi ivi indicati si abbia l'effetto sospensivo, è invece assolutamente certo che l'effetto sospensivo non si ha: un tale effetto sarebbe contrario alla natura dell'azione, tanto più che questa non può mai avere per effetto l'ordine di revoca o modifica dell'atto, e quindi non avrebbe senso sospendere l'esecuzione, se l'autore dell'atto non vi provvede egli stesso. Per quanto infine riguarda le controversie di lavoro, il ricorso all'Ufficio del Lavoro non ha effetto sospensivo, come si ricava dall'art. 11, comma 5, lett. g) dello Statuto, che dà al Collegio di conciliazione e di arbitrato il potere — da esercitarsi su istanza di parte, con ordinanza non impugnabile — di « sospendere in tutto o in parte l'esecuzione del provvedimento impugnato, ovvero assumere i provvedimenti necessari ad assicurare gli effetti della decisione » « quando vi sia il pericolo di gravi ed irreparabili danni ».

L'azione giudiziaria diretta contro un atto amministrativo è soggetta alla prescrizione quinquennale, prescrizione che decorre anche contro i minori e gli incapaci (art. 4 della legge 7 giugno 1929 n. IV).

Il ricorso al Sommo Pontefice in via di giustizia, previsto dall'art. 16 della legge fondamentale, è soggetto al termine di decadenza di 30 giorni, decorrente dalla pubblicazione o notifica dell'atto o dal giorno in cui l'interessato ne ha avuto notizia (art. 3 della legge 7 giugno 1929 n. IV, norma ripetuta, per i ricorsi contro i provvedimenti di esonero dal servizio e di licenziamento, nell'art. 97, comma 5, del Regolamento 1° luglio 1969 n. LII).

Queste norme vanno integrate, per la materia del lavoro, con la disposizione dell'art. 10, n. 10, dello Statuto dell'Ufficio del Lavoro, che stabilisce la prescrizione estintiva quinquennale per ogni diritto derivante dal rapporto di lavoro, con decorrenza dal giorno in cui il diritto può esser fatto valere; e con altre (già retro menzionate o che saranno ricordate poi) che stabiliscono termini di decadenza.

3. *In particolare, la giustizia amministrativa in materia di rapporto di lavoro.*

Con il M.P. del 1° gennaio 1989 — alcune disposizioni del quale ho già riferito — si è in sostanza riformata anche la giustizia amministrativa, nel campo dallo stesso *Motu Proprio* regolato.

Ho accennato al ricorso all'Ufficio del Lavoro, ricorso proponibile solo per violazione di legge o di regolamento, e tendente ad avviare la procedura di conciliazione. Ho pure accennato che, se il tentativo di conciliazione non riesce, gli atti vengono trasmessi al Collegio di conciliazione e di arbitrato, che è un organo dello stesso Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica, e costituisce un vero e proprio organo di giustizia amministrativa.

La competenza dell'Ufficio del Lavoro, sia per quel che attiene al tentativo di conciliazione sia per quanto concerne la decisione finale, si estende anche a quei provvedimenti, per i quali è esclusa l'azione giudiziaria; e anzi, direi che relativamente a questi atti essa è illimitata (sempre che l'impugnazione sia basata sulla violazione di legge o di regolamento), mentre per gli altri provvedimenti la competenza dell'Ufficio del Lavoro si ha solo se non si tratti di ricorso su cui potrebbe giudicare, sempre che venisse proposta la relativa azione, l'autorità giudiziaria (art. 10, comma 11, dello Statuto) <sup>(6)</sup>, e cioè, come abbiamo visto, solo se il ricorrente sostiene che l'atto ha leso non un suo diritto soggettivo, ma un interesse di altra specie, ovvero se non chiede o non chiede soltanto

---

<sup>(6)</sup> L'esclusione, fatta pure dall'art. 10, comma 11, dello Statuto della competenza dell'Ufficio per i ricorsi di competenza della Commissione Disciplinare della Curia Romana, riguarda il rapporto d'impiego con lo Stato della Città del Vaticano solo per quel che attiene al trattamento di quiescenza in alcuni casi speciali.



il risarcimento del danno, ma chiede la revoca o la riforma o l'annullamento dell'atto.

Il Collegio di conciliazione e di arbitrato è investito della controversia a seguito di una nuova istanza del ricorrente. Questa va presentata al Direttore generale entro 20 giorni dalla comunicazione al ricorrente del verbale di non riuscita del tentativo di conciliazione o dalla scadenza di 180 giorni dalla presentazione del primo ricorso. Sebbene lo Statuto taccia in proposito, è da ritenere che anche questo termine di 20 giorni sia perentorio.

La procedura del giudizio dinanzi a questo Collegio è stabilita nel comma 5 dell'art. 11. Da notare, tra l'altro, che per alcuni punti è dichiarato applicabile il codice di procedura civile dello Stato della Città del Vaticano: tra questi punti c'è anche « la rappresentanza e difesa delle parti », con le quali parole forse, oltre che gli artt. 29-47 cod. proc. civ., si è inteso richiamare anche gli artt. 24-25 dell'Ordinamento giudiziario.

Il Collegio di conciliazione e di arbitrato può annullare, in tutto o in parte, il provvedimento impugnato, e decide sui diritti soggettivi dedotti in giudizio (art. 11, comma 5, lett. *b*). Da ciò sembra doversi dedurre che il Collegio, una volta che abbia annullato in tutto o in parte il provvedimento, non possa sostituirsi all'Amministrazione, se non in quanto ciò sia necessario per ristabilire diritti soggettivi che il Collegio riconosca essere stati lesi (in questo caso il Collegio giudicherà anche sull'eventuale richiesta di risarcimento del danno).

È ancora da notare che la decisione del Collegio non è appellabile (art. 11, comma 5, lett. *i*), mentre per la revocazione e per la querela di nullità valgono le norme stabilite dal codice di procedura civile per quei mezzi di impugnazione delle sentenze giudiziarie (ivi, lett. *b*).

#### 4. *Norme speciali per alcune categorie di atti.*

Come ho già accennato, vi sono delle eccezioni alle norme generali fin qui viste, eccezioni che sono tutte relative ad atti amministrativi concernenti il pubblico impiego (dello Stato). Ne accenno qui per completezza, pur trattandosi di norme che possono facilmente esser soggette a prossime modifiche, dato che i regolamenti che citerò qui appresso sono in corso di revisione.

Così per i provvedimenti che infliggono sanzioni disciplinari minori è esclusa la possibilità di azione giudiziaria (art. 95, commi 6 e 7, del Regolamento 1° luglio 1969 n. LII); per i provvedimenti di esonero dal servizio o di licenziamento l'azione giudiziaria è inammissibile, se il provvedimento è stato impugnato mediante ricorso al Sommo Pontefice (art. 97, commi 3 e 4).

Inoltre, per tutti gli atti amministrativi attinenti al rapporto d'impiego dello Stato, l'azione giudiziaria è soggetta, oltre che alla già vista prescrizione, anche al termine di decadenza di trenta giorni, decorrenti dalla pubblicazione o notifica del provvedimento o dal giorno in cui l'interessato ne ha avuto notizia (art. 97 comma 5, e 131 del Regolamento citato) (7). Il Tribunale, nella sentenza del 15 ottobre 1988, ha avuto occasione di applicare questa norma, respingendo anche l'eccezione di illegittimità, che era stata sollevata (relativamente all'art. 131) per il fatto che la norma è contenuta in un regolamento anziché in una legge: l'illegittimità è stata esclusa soprattutto perché l'art. 9 della legge 7 giugno 1929 n. IV attribuisce al Governatore il compito di determinare con regolamento, tra l'altro, « i diritti e gli obblighi dei funzionari, degli impiegati e dei salariati, la nomina, la disciplina e revoca dei medesimi », e per gli artt. 1 e 2 della legge 24 giugno 1969 n. LI (8) spettano alla Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, autrice del citato Regolamento, i poteri che le leggi precedenti attribuivano al Governatore, per quanto concerne l'emanazione di regolamenti; inoltre, anche perché la menzionata Commissione Pontificia è insieme organo legislativo, oltre che esecutivo, in forza dell'art. 1 della citata legge del 1969 (si noti anche che l'art. 6 di quella leg-

---

(7) Le due citate disposizioni del Regolamento del 1969 (art. 97, comma 4, e 131) ammettono l'azione giudiziaria solo « per violazione di legge ». Non si vede peraltro quale portata abbia questa norma, dato che l'art. 15 della legge fondamentale richiede, perché sia possibile l'azione giudiziaria, che l'atto amministrativo abbia leso un diritto soggettivo, il che comporta sempre una violazione di legge. Quelle due norme, richiedendo che vi sia « violazione di legge » perché si possa proporre azione giudiziaria contro atti amministrativi relativi al rapporto di pubblico impiego, nulla aggiungono a quanto stabilito in via generale per l'azione giudiziaria contro atti amministrativi.

(8) Non è più in vigore l'art. 11 della legge 7 giugno 1929 n. IV, tutta la materia dei provvedimenti relativi al personale essendo ora disciplinata dal Regolamento del 1969 e successive modificazioni, oltre che dalle nuove norme emanate in occasione della costituzione dell'ufficio del Lavoro della Sede Apostolica.

ge indirettamente dà valore di legge al « Regolamento generale » da emanarsi mediante decreto della Commissione) <sup>(9)</sup>.

Quando non si tratta di atti amministrativi riguardanti direttamente il rapporto d'impiego, bensì di atti con cui si liquida la pensione o l'indennità di fine rapporto, ovvero si nega tale liquidazione, sia l'azione giudiziaria che il ricorso in via di giustizia al Sommo Pontefice sono soggetti al termine di decadenza di sessanta giorni, decorrente dalla comunicazione della liquidazione o del provvedimento negativo; inoltre non solo l'azione ma anche il ricorso è ammesso solo se taluno « si ritenga leso nei suoi diritti » (art. 21 del Regolamento per le pensioni, approvato con M.P. del 23 dic. 1963. Il termine è più lungo per il personale di rappresentanza della Santa Sede all'estero, e una norma speciale è stabilita circa il domicilio presunto, agli effetti della comunicazione, degli interessati, che non siano domiciliati nella Città del Vaticano o in Roma, e che non vi eleggano domicilio con apposita dichiarazione (ivi) <sup>(10)</sup>.

##### 5. *Giurisprudenza recente.*

Il Tribunale ha avuto più volte occasione di precisare alcuni punti della materia.

Molto interessante è quanto si legge nella sentenza del 21 settembre 1984, pronunciata in una causa in cui si era eccepita la carenza di giurisdizione dell'autorità giudiziaria perché non sussisteva alcuna lesione di diritti soggettivi. Il Tribunale ha giustamente affermato che la sussistenza o meno di lesione di diritti soggettivi (come la legittimità o illegittimità dell'atto amministrativo) è una questione di merito, e non riguarda l'esistenza o meno della giurisdizione dell'autorità giudiziaria; questa ha giurisdizione ogniqualvolta l'attore sostiene che vi sia stata lesione di un suo diritto soggettivo o che l'atto amministrativo è illegittimo: se poi si accerta

---

<sup>(9)</sup> La questione della legittimità o meno dell'art. 131 del Regolamento era stata già accennata *obiter* nella sentenza del Tribunale del 18 novembre 1987, dove si accenna a « un delicato problema di rapporto tra le disposizioni di un regolamento, sia pure emanato da un organo avente poteri legislativi, e la norma dell'art. 4 della legge 7 giugno 1929 n. IV ». Ma la questione non fu allora decisa, perché il Tribunale ritenne di non aver giurisdizione circa l'azione proposta.

<sup>(10)</sup> Norme identiche figuravano già nell'art. 20 del Regolamento per le pensioni approvato con M.P. del 31 dicembre 1937.

in giudizio che l'atto è legittimo o che non ha leso alcun diritto soggettivo, la domanda dell'attore sarà rigettata nel merito. La sentenza è di particolare interesse anche perché tocca due punti non trattati in altre sentenze: il caso di comportamento della pubblica amministrazione, diverso da un atto amministrativo; e il caso in cui da un atto amministrativo o da altro comportamento della pubblica amministrazione derivino per legge conseguenze diverse dal dovere di risarcire il danno.

Ecco il testo delle argomentazioni della sentenza:

« Per vedere se il Tribunale abbia o no giurisdizione in una causa, non si deve prima accertare se vi sia stata o no una lesione di un diritto soggettivo cagionata da un atto amministrativo o da altro fatto, bensì se l'attore sostenga o no che vi è stata una tale lesione; in altre parole si deve far riferimento al *petitum* e alla *causa petendi*. Se infatti la parte attrice pretende che sia stato leso un suo diritto soggettivo e chiede il risarcimento del danno conseguente, il Tribunale — salvi i casi espressamente esclusi dalla legge — ha giurisdizione per decidere la controversia, ossia per accertare se vi sia stata o no la lesione asserita di un diritto soggettivo, e, in caso affermativo, se sia o no dovuto qualche risarcimento: l'accertamento dell'esistenza o meno del diritto soggettivo, come della sua lesione e dei danni, attiene al merito della causa e non all'esistenza o mancanza di giurisdizione.

« Ciò vale sia quando la causa del preteso danno sia da identificare in un atto che rientri nella categoria degli atti amministrativi, sia quando manchi qualsiasi atto amministrativo cui si possa fare riferimento come causa efficiente del preteso danno. Solo che, mentre nella seconda ipotesi saranno da applicare le disposizioni generali sulla responsabilità per danno derivante da illecito contrattuale o extracontrattuale, nella prima ipotesi sono da applicare anche le disposizioni legislative speciali relative all'azione per danni derivanti da atti amministrativi illegittimi (solo se sono illegittimi, gli atti amministrativi possono dar luogo ad azioni di danni), disposizioni che, tra l'altro, in taluni casi speciali — tra i quali non rientrano quelli che formano oggetto della presente causa — tolgono agli organi giudizia-

ri il potere di giudicare. Ma, fuori di questi casi speciali, l'autorità giudiziaria, nel giudicare sulla domanda di risarcimento del danno che si pretende cagionato da un atto amministrativo, può e deve giudicare se vi è stato danno risarcibile, e cioè se l'atto amministrativo ha leso un diritto soggettivo, e se ha cagionato un danno; l'illegittimità dell'atto amministrativo, essendo un presupposto essenziale della lesione del diritto soggettivo, deve anche essere accertata (non certo per revocare o modificare l'atto, ma solo ai fini del risarcimento del danno e degli altri eventuali effetti conseguenti all'illegittimità) dall'autorità giudiziaria, che ne ha quindi il potere, come risulta testualmente dall'art. 15 della legge 7 maggio 1929 n. I ("l'autorità giudiziaria... anche se lo riconosce illegittimo").

« Questi principii sono stati costantemente affermati dagli organi giudiziari vaticani dal 1929 ad oggi in tutte le cause in cui vi sia stata occasione di affermarli; né poteva essere altrimenti, dato che essi non sono altro che l'esegesi quasi letterale di chiare disposizioni di legge...

« Analoghe argomentazioni sarebbero valide nel caso che l'attore domandi il risarcimento del danno, che egli pretende cagionato non da un vero e proprio atto amministrativo, ma da un comportamento della pubblica amministrazione, che egli ritenga illegittimo.

« È poi superfluo aggiungere che può accadere che un atto amministrativo o un altro comportamento della pubblica amministrazione porti per legge a conseguenze patrimoniali diverse dal dovere di risarcire il danno, e che tali conseguenze siano indipendenti dalle legittimità o illegittimità dell'atto o in genere dal comportamento dell'amministrazione ».

È stato talvolta sostenuto dalla difesa della pubblica amministrazione che l'azione giudiziaria sia proponibile solo se e dopo che in sede amministrativa o a seguito di ricorso al Sommo Pontefice, sia stata accertata l'illegittimità dell'atto amministrativo, e che quindi sia inammissibile un'azione giudiziaria diretta a far dichiarare dal giudice l'illegittimità di un atto amministrativo.

Una tale tesi è stata respinta implicitamente o espressamente da tutte le sentenze emanate in questa materia.

Tra le sentenze di questi ultimi anni cito la sentenza del Tribunale del 21 settembre 1984, di cui riporterò un brano più oltre, e quella della Corte d'appello del 3 marzo 1986.

Quest'ultima, configurando come incidentale la questione relativa all'illegittimità dell'atto amministrativo, e come principale la questione relativa al risarcimento dei danni, ha detto che la questione incidentale « non può però costituire... oggetto di separato accertamento da demandare all'autorità amministrativa, vigendo — in dottrina e in giurisprudenza — il principio che il giudice della questione principale debba considerarsi giudice "per incidens" di tutte le questioni pregiudiziali, anche di quelle relative alla legittimità dell'atto amministrativo che il giudice stesso, nelle controversie di sua competenza, è chiamato a conoscere; legittimità sulla quale egli si pronuncia non "principaliter", ma "incidenter tantum" e limitatamente agli effetti dell'atto amministrativo o senza che la sua pronuncia possa costituire modifica o revoca dell'atto stesso »; e prosegue citando a conferma di tale principio l'art. 15 della legge fondamentale.

Dato che l'art. 15 della legge fondamentale vieta, come si è detto, all'autorità giudiziaria di revocare o modificare l'atto amministrativo <sup>(11)</sup>, il Tribunale con sentenza del 18 novembre 1987 dichiarò inammissibile un'azione di risarcimento di danni fondata sull'affermazione che l'atto amministrativo fosse da dichiarare nullo o da annullare o da dichiarare inapplicabile.

Ecco il brano della sentenza che affronta questo problema:

« In base ai suesposti principii — che altro non sono se non la parafrasi di chiare disposizioni legislative — è evidente che il Tribunale non ha giurisdizione per pronunciare l'annullamento o l'inapplicabilità dell'atto contro cui è rivolta la domanda giudiziale nella presente causa: sia infatti l'annullamento sia la dichiarazione di inapplicabilità comportano che l'atto venga posto nel nulla (almeno *ex nunc*, ma di per sé *ex tunc*), per opera dell'autorità giudiziaria, la quale si sostituirebbe in tal modo all'autorità amministrativa in compiti propri di questa, se non addirittura in funzioni ri-

---

<sup>(11)</sup> Da ciò deriva ovviamente anche l'inammissibilità della denuncia di nuova opera e di danno temuto (cfr. per il diritto vaticano art. 698-699 cod. civ., art. 912-915 cod. proc. civ.) nei confronti di un atto dell'autorità amministrativa, e similmente per le azioni possessorie. Inammissibile sarebbe pure la domanda giudiziale di sospensione dell'esecuzione di un atto amministrativo.

servate al Sommo Pontefice (cfr. art. 2 della legge 7 giugno 1929 n. IV).

« Ma altrettanto è da dire per quanto riguarda la domanda di dichiarazione di nullità dell'atto. Con essa infatti si chiede che il Tribunale, sia pure con sentenza dichiarativa anziché costitutiva, consideri inesistente un atto che la pubblica amministrazione ha invece emanato e considera esistente e tuttora in vigore.

In altre parole, con la dichiarazione di nullità si verrebbe ugualmente a rendere inesistente un atto amministrativo, anzi lo si verrebbe a rendere inesistente nel modo più radicale ed *ex tunc*, cosa che, per il preciso disposto dell'art. 15 della citata legge fondamentale, esula dalla competenza dell'autorità giudiziaria ».

A proposito di questa limitazione della giurisdizione dell'autorità giudiziaria relativamente al *petitum*, il Tribunale ha avuto occasione recentemente di esaminare un'interessante questione, attinente direttamente al problema della *res iudicata*.

Dopo che era stata dichiarata inammissibile per difetto di giurisdizione del Tribunale l'azione diretta a far dichiarare nullo o inapplicabile o ad annullare un atto amministrativo e conseguentemente a condannare l'amministrazione al risarcimento del danno, l'attore ha riproposto l'azione, chiedendo il risarcimento del danno non per nullità ecc. dell'atto amministrativo, ma invocando la sua illegittimità. Avendo l'amministrazione eccepito la cosa giudicata, il Tribunale, con la già citata sentenza del 15 ottobre 1988, ha respinto l'eccezione, dato che la precedente sentenza non aveva dichiarato inammissibile l'azione di danni, ma solo l'azione di nullità, annullamento ecc. dell'atto, e neppure aveva esaminato l'ammissibilità o meno dell'azione di danni, poiché essa era fondata sul previo accoglimento di una domanda della quale il Tribunale non poteva conoscere: è evidente infatti, come espressamente dispone l'art. 1351 cod. civ., che la cosa giudicata non può riguardare se non ciò che ha formato oggetto della sentenza; né una domanda di risarcimento del danno, fondata sull'illegittimità di un atto amministrativo, si può dire « fondata sulla medesima causa » (art. 1351 cit., e art. 306 § 2, comma 1, cod. proc. civ.), su cui era stata fondata la precedente domanda di risarcimento del danno, proposta a causa dell'asserita nullità o annullabilità o inapplicabilità del medesimo atto.

È pure sorto il dubbio se nelle cause in cui si discute della legittimità o illegittimità di un atto amministrativo debba intervenire

il promotore di giustizia, il quale — per il combinato disposto degli artt. 11 e 19 cod. proc. civ. — deve intervenire nei giudizi riguardanti le liti in cui si tratti di far valere diritti nell'interesse pubblico o dei minori o delle persone equiparate ai minori. Il Tribunale, con ordinanza del 23 aprile 1988 ha deciso, su conformi conclusioni del promotore di giustizia, nel senso che il promotore di giustizia non deve intervenire in queste cause.

L'ordinanza è notevole, oltre che per la decisione, anche per quanto in essa è detto circa la natura di queste cause e degli interessi alla cui tutela esse tendono <sup>(12)</sup>. « Si pone... il quesito se nel giudizio promosso... contro il Governatorato per far dichiarare la pretesa illegittimità di atti amministrativi nel quadro del proprio rapporto di lavoro ed ottenere risarcimento di danni da tali atti... derivati..., sussista la necessità di: *a)* far valere diritti nell'interesse pubblico, o di *b)* far valere diritti della parte convenuta, che è persona giuridica e quindi equiparata ai minori.

« Sul punto *b)* non può essere dubbia la risposta: l'Amministrazione convenuta è pienamente capace di far valere i suoi diritti per essere istituzionalmente rappresentata, ed è inoltre tutelata nel giudizio nel modo più valido e giuridicamente efficace.

« Sul punto *a)* può generare qualche perplessità la formula "può far valere diritti *nell'interesse pubblico*", in quanto suscettibile di varie interpretazioni.

« Va certamente scartata l'interpretazione più estensiva, perché, essendo teoricamente possibile ravvisare in qualsiasi processo civile un-qualche interesse pubblico anche indiretto o implicito, si verrebbe a dare al pubblico ministero un esorbitante diritto di azione e gravarlo di un non meno esorbitante dovere di intervento con ingiustificato appesantimento della procedura ed anzi con vero pregiudizio dell'economia processuale. Tale ovvia conseguenza non pare conforme al fine della legge e alla mente del legislatore...

« Parimenti non sembra in armonia col fine della legge e con la mente del legislatore l'ipotesi che l'interesse pubblico sia identificabile col semplice fatto che parte in causa sia una pubblica amministrazione, a meno che non ricorrano speciali circostanze..., per

---

(12) L'ordinanza in realtà riporta il testo del parere del Promotore di giustizia, dichiarando di condividerlo con qualche lieve rettifica.



es. in caso di carenza di legittima rappresentanza, di idoneo patrocinio, di garanzia del contraddittorio ecc., circostanze che nel presente caso non sussistono...

« Va anche rilevato che l'art. 11 § 1, n. 1 cod. proc. civ. non parla di semplice "interesse pubblico", bensì di "diritti" nell'interesse pubblico, e quindi sembra indicare, come esigenza primaria, la sussistenza di interessi protetti da precise disposizioni di legge nonché riferibili ad un soggetto determinato, oltre che connessi con una qualche utilità per la collettività o comunità sociale ».

