

JOAQUÍN LLOBELL

IL « PETITUM » E LA « CAUSA PETENDI »
NEL CONTENZIOSO-AMMINISTRATIVO CANONICO.
PROFILI SOSTANZIALI RICOSTRUTTIVI
ALLA LUCE DELLA COST. AP. « PASTOR BONUS » (*)

1. Delimitazione della presente indagine e giustificazione della metodologia utilizzata. — 2. L'importanza della giustizia amministrativa per un sistema giuridico fondato su una ecclesiologia di comunione. — 3. Il *petitum* e la *causa petendi* presso la *Sectio altera* della Segnatura Apostolica dalla cost. ap. *Regimini Ecclesiae Universae* alla promulgazione del codice del 1983: a) Il *petitum*; b) La *causa petendi*. — 4. Gli elementi innovativi provenienti dal codice del 1983. — 5. Il *petitum* e la *causa petendi* nelle cost. ap. *Pastor Bonus*. — 6. Conclusioni e suggerimenti per risolvere alcune difficoltà che potrebbero rendere inefficace l'attuazione della tutela dei diritti soggettivi in via amministrativa.

1. *Delimitazione della presente indagine e giustificazione della metodologia utilizzata.*

L'espressione « giustizia amministrativa » può riferirsi a tutti gli istituti rivolti a promuovere il retto sviluppo delle attività dell'Amministrazione. Tuttavia, il concetto di giustizia amministrativa indica propriamente i mezzi offerti dall'ordinamento all'amministrato per far valere i propri diritti di fronte all'Amministrazione, vale a dire il ricorso gerarchico e il processo contenzioso-amministrativo. Comunque, la quasi unanimità della dottrina canonistica, seguendo precise indicazioni del magistero ecclesiastico nonché l'esperienza dei sistemi e della dottrina statali, ritiene elemento essenziale della giustizia am-

(*) Relazione tenuta il 10 maggio 1990 al corso *La giustizia amministrativa nella Chiesa* (gennaio-dicembre 1990), organizzato dall'Arcisodalizio della Curia Romana nel Palazzo della Cancelleria Apostolica, e pubblicata nel volume *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1991, p. 97-124. La presente versione include alcuni nuovi dati.

ministrativa la possibilità di adire un organo decisorio che — al di là del suo inquadramento formale secondo la distinzione tripartita delle funzioni giuridiche (legislativa, giudiziaria e amministrativa) — sia sostanzialmente indipendente dalle parti del contraddittorio ⁽¹⁾.

Tra gli aspetti centrali del contenzioso-amministrativo, oltre a quelli della pluralità degli organi giudicanti e della legittimazione processuale, spicca l'oggetto possibile della tutela giurisdizionale, oggetto che si determina in base a due coordinate: il *petitum* e la *causa petendi* ⁽²⁾. Su queste due coordinate si è incentrata una parte importante delle discussioni dottrinali e dell'attività normativa e giurisprudenziale sin dal momento in cui Pio X decise nel 1908 di restaurare

(1) Cfr. E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona, 1988, p. 673-674. Il *Tratado* del Labandeira (785 pagine) prende in considerazione l'intera problematica riguardante la giustizia amministrativa e realizza una costruzione sistematica e originale, prima della promulgazione della cost. ap. *Pastor Bonus*. L'opera offre puntuale informazione sulla storia, la legislazione, la giurisprudenza e la dottrina canonistica e civile.

Cfr., inoltre, SINODO DEI VESCOVI 1967, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant* [*Principia* 1967], n. 6 e 7, in *Communicationes*, 1 (1969), p. 82-83; PAOLO VI, *Discorso alla Rota Romana*, 12 febbraio 1968, in F. BERSINI, *I discorsi del Papa alla Rota*, Città del Vaticano, 1986, n. 216; Id., *Discorso alla Rota Romana*, 28 gennaio 1971, in F. BERSINI, *op. cit.*, n. 269-270 e 276-280; Id., *Discorso alla Rota Romana*, 8 febbraio 1973, in F. BERSINI, *op. cit.*, n. 317-318; GIOVANNI PAOLO II, *Discorso alla Rota Romana*, 17 febbraio 1979, n. 2-4, in *AAS*, 71 (1979), p. 422-427; Id., *Codex Iuris Canonici. Praefatio*; Id., *Discorso alla Rota Romana*, 26 gennaio 1989, n. 2, in *AAS*, 81 (1989), p. 922-927; Id., *Discorso alla Rota Romana*, 18 gennaio 1990, n. 3-5 e 7, in *AAS*, 82 (1990), p. 873-877 e in *Ius Ecclesiae*, 2 (1990), p. 327-331; *Relatio complectens synthesim animadversionum ab Em. mis atque Exc. mis Patribus Commissionis ad Novissimum Schema CIC exhibitarum, cum responsionibus a Secretaria et Consultoribus datis* [*Relatio* 1981], in *Communicationes*, 16 (1984), p. 78-79; R. BERTOLINO, *La tutela dei diritti nella Chiesa*, Torino, 1983, p. 62-75; C. DE DIEGO-LORA, *Poder jurisdiccional y función de justicia en la Iglesia*, Pamplona, 1976, p. 63-108; Id., *La función de justicia en la Iglesia*, in *Ius Canonicum*, 16/31 (1976), p. 287-316; A. DEL PORTILLO, *Laici e fedeli nella Chiesa*, Milano, 1969, p. 38-40; P. FELICI, *Synodus Episcoporum 1967. Relatio circa « Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant »*, in *Communicationes*, 1 (1969), p. 90; *Synodus Episcoporum 1980. Disceptatio circa relationem habitam de opere Signaturae Apostolicae*, in *Communicationes*, 12 (1980), p. 440; P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico*, Milano, 1973, p. 1-9, 181-191, 269-272; P. VALDRINI, *Injustices et protection des droits dans l'Église*, 2^a ed., Strasbourg, 1984, p. 15-16 e *passim*.

(2) Cfr. can. 1641, n. 1; E. LABANDEIRA, *Tratado*, cit., p. 724-734; J. MIRAS, *El contencioso-administrativo canónico en la constitución apostólica « Pastor Bonus »*, in *Ius Canonicum*, 30/60 (1990), p. 414-419.

la Rota Romana escludendo però dalla sua competenza gli atti amministrativi⁽³⁾. Il dibattito si è fatto particolarmente vivace dopo la restrizione fatta dalla Commissione per l'interpretazione dei decreti del Concilio Vaticano II (l'11 gennaio 1971) del possibile *petitum* rivolto alla *Sectio altera* della Segnatura Apostolica ai sensi di quanto previsto dall'art. 106 della cost. ap. *Regimini Ecclesiae Universae* (15 agosto 1967) e dall'art. 96, n. 1 delle *Normae speciales* della Segnatura Apostolica (25 marzo 1968)⁽⁴⁾. Sembrava che il nuovo codice fosse destinato a chiarire alcuni degli aspetti centrali del dibattito. Infatti, nei diversi schemi del codice si contemplava l'inclusione del risarcimento del danno causato con l'atto amministrativo illegittimo tra i *petita* che si potevano rivolgere al tribunale amministrativo⁽⁵⁾. Ma la soppressione dei tribunali amministrativi inferiori e delle norme regolatrici dell'oggetto e della procedura del contenzioso-amministrativo previsti dallo schema del 1982, come anche dagli altri progetti codiciali sin dal 1972, lasciarono immutata la normativa canonica codiciale sulla materia, dovendosi quindi richiamare alla *Regimini Ecclesiae Universae*, alle *Normae speciales* e alla risposta dell'11 gen-

(3) Per la storia della giustizia amministrativa, cfr. I. GORDON, *Normae speciales Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, in *Periodica*, 59 (1970), p. 75-87; Id., *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*, in *Periodica*, 61 (1972), p. 251-378; di queste opere si è nutrita la più recente dottrina. Labandeira reinterpretava alcuni dati e propone una diversa divisione dei periodi storici (cfr. *Tratado*, cit., p. 705-711). Per il periodo precodificale è fondamentale H. SCHMITZ, *Appellatio extrajudicialis*, München, 1970. Cfr., inoltre, J.I. BAÑARES, *Función judicial y supremacía de la Signatura de Justicia en el siglo XVII: en torno al testimonio del Cardenal de Luca*, in *Ius Canonicum*, 28/55 (1988), p. 305-349.

(4) Cfr. *Normae speciales in Supremo Tribunalis Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae*, in *Enchiridion vaticanum*, vol. 8, p. 522-587; PONTIFICIA COMMISSIONE PER L'INTERPRETAZIONE DEI DECRETI DEL CONCILIO VATICANO II [PCIV], *Risposte*, 11 gennaio 1971, in *AAS*, 63 (1971), p. 329-330.

(5) Cfr. *Schema 1972*, can. 18 e 26 § 2 (cfr. P. VALDRINI, *Injustices et droits*, cit., p. 363 e 365); *Schema CIC iuxta animadversiones S.R.E. Cardinalium, Episcoporum Conferentiarum, Dicasteriorum Curiae Romanae, Universitatum Facultatiumque ecclesiasticarum necnon Superiorum Institutorum vitae consecratae recognitum*, Ed. Vaticana 1980 [*Schema 1980*], can. 1703; *Relatio 1981*, in *Communicationes*, 16 (1984), p. 78-90; *CIC Schema Novissimum post consultationem S.R.E. Cardinalium, Episcoporum Conferentiarum, Dicasteriorum Curiae Romanae, Universitatum Facultatiumque ecclesiasticarum necnon Superiorum Institutorum vitae consecratae recognitum, iuxta placita Patrum Commissionis deinde emendatum atque Summo Pontifici praesentatum*, e Civitate Vaticana, 25 martii 1982 [*Schema 1982*], can. 1751. Per un'analisi prevalentemente descrittiva delle aspettative riposte nel nuovo codice, cfr. K. MATTHEWS, *The Development and Future of the Administrative Tribunal*, in *Studia Canonica*, 18 (1984), p. 3-233.

naio 1971, poiché i dati codiciali (can. 149 § 2, 1400 § 2 e 1445 § 2), pur offrendo tanti suggerimenti alla dottrina non sembrano, da soli, determinanti per poter affermare la modifica sostanziale del sistema canonico — latino e orientale — di giustizia amministrativa ⁽⁶⁾.

È stato il secondo paragrafo dell'art. 123 della cost. ap. *Pastor Bonus* (28 giugno 1988) ad offrire un dato legislativo di enorme portata perché, nel far rientrare nella competenza della Segnatura la *reparatio damnorum actu illegitimo illatorum*, ripropone e, a mio parere,

(6) Sulla soppressione dei tribunali amministrativi inferiori latini, cfr. R.J. CASTILLO LARA, *La difesa dei diritti nell'ordinamento canonico*, in *Il diritto alla difesa nell'ordinamento canonico*, Città del Vaticano, 1988, p. XIV-XV; Z. GROCHOLEWSKI, *I tribunali amministrativi della Chiesa*, in *De iustitia administrativa in Ecclesia*, Roma, 1984, p. 135-165; J. HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, in *Ius Ecclesiae*, 2 (1990), p. 443-444.

Per quanto riguarda la materia nell'*ordinamento canonico orientale*, la vicenda dei tribunali amministrativi inferiori alla Segnatura è stata simile. Infatti, nei diversi progetti del codice orientale si prevedevano detti tribunali, seguendo le indicazioni del *Principio n. 5 dei canoni « De processibus »* (cfr. *Nuntia*, 3 (1976), p. 9). Inoltre, la Commissione, per tutto l'arco di tempo in cui ha svolto il suo lavoro, ha sostenuto che non era « possibile d'admettere en Orient des tribunaux administratifs distincts des tribunaux pour les causes judiciaires, mais il [il *coetus*] a suivi comme règle que chaque tribunal devrait avoir deux sections: l'une pour le causes judiciaires et l'autre pour les recours contre les décrets administratifs » (*Les canons « De processibus »*, in *Nuntia*, 5 (1977), p. 5). Sulla continuità di tali impostazioni da parte della Commissione, cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICIS IURIS CANONICI ORIENTALIS RECOGNOSCENDO [PCCICO], *Schema canonum de tutela iurium seu de processibus*, Romae, 1982, *Praenotanda*, tit. 27 e can. 380-398, in *Nuntia*, 14 (1982), p. 18, 102-106; PCCICO, *Prospetto dello schema « De processibus » dopo la sua nuova revisione*, in *Nuntia*, 21 (1985), p. 65; PCCICO, *Schema Codicis Iuris Canonici Orientalis*, Romae mense iulio 1986, can. 1003-1021, in *Nuntia*, 24-25 (1987), p. 180-182; PCCICO, *Emendamenti « ex officio » presentati all'approvazione dell'Assemblea Plenaria del 3-14 novembre 1988*, in *Nuntia*, 27 (1988), p. 21-28. L'Assemblea Plenaria rifiutò (21 voti contro 6) alcune proposte di soppressione della sezione contenzioso-amministrativa presso ogni tribunale (cfr. PCCICO, *Resoconto dei lavori dell'Assemblea Plenaria dei Membri della Commissione del 3-14 novembre 1988*, in *Nuntia*, 29 (1989), p. 63-65); in senso simile, cfr. PCCICO, *Le osservazioni dei Membri della Commissione allo « Schema Codicis Iuris Canonici Orientalis » e le risposte del « Coetus de expensione observationum »*, in *Nuntia*, 28 (1989), p. 129. Tuttavia, il *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium*, 18 ottobre 1990, ha soppresso l'intero capitolo 2 del titolo 27 dello schema del 1982 e del titolo 22 dello schema del 1986, intitolato « De recursu ad tribunal », restando nel titolo 22 del codice (« De recursibus adversus decreta administrativa ») soltanto i canoni corrispondenti al capitolo primo degli schemi (« De recursu hierarchico »).

sancisce un concetto di *petitum* (e, indirettamente, di *causa petendi*) che legittima l'affermazione che le aspettative di giustizia amministrativa reintrodotta nell'ordinamento canonico con i noti Principi sanciti dal Sinodo del 1967, con la creazione della *Sectio altera* della Segnatura e con la genesi codificatrice hanno raggiunto, con la promulgazione della *Pastor Bonus*, un livello come forse non è mai esistito nell'esperienza giuridica universale della Chiesa. Questa importante realtà, evidenziata in questa stessa sede ⁽⁷⁾, non mi risulta sia stata ancora approfondita dalla dottrina. Perciò, mi sembra opportuno incentrare la presente analisi sul *petitum* e sulla *causa petendi* nel contenzioso-amministrativo, da una prospettiva prevalentemente sostanziale. A questo scopo risultano indispensabili i riferimenti alla possibilità del risarcimento del danno contemplata dall'art. 123 § 2 della *Pastor Bonus*. Consapevole che sull'argomento è prevista tra sei mesi la relazione del prof. Montini ⁽⁸⁾, il risarcimento del danno sarà oggetto di studio soltanto in quanto aspetto necessario per poter svolgere l'indagine specifica sul *petitum* e la *causa petendi* nel contenzioso-amministrativo. Da questa impostazione spero sia dimostrabile che la nuova normativa codiciale, integrata adesso dalla *Pastor Bonus* (e non più dalla *Regimini Ecclesiae Universae* e dagli ulteriori sviluppi legislativi precodiciali), superi i ristretti margini precedenti del controllo di giustizia oggettiva (di mera legittimità o di legalità) e offra la protezione giurisdizionale (cioè giudiziale) alle violazioni delle situazioni giuridiche soggettive da parte dell'Amministrazione ecclesiastica, quando si sia esaurita la via gerarchica amministrativa, esclusi ovviamente gli interventi di tale natura da parte del Romano Pontefice o del Concilio ecumenico ⁽⁹⁾.

Esistono altre questioni che, pur attinenti al discorso relativo al *petitum*, come ad es. la problematica sull'interesse collettivo e sull'interesse diffuso, sono però collegate prevalentemente all'ambito dei soggetti, cioè allo studio dell'interesse e delle sue caratteristiche, co-

⁽⁷⁾ Cfr. Z. GROCHOLEWSKI, *I tribunali*, in *La Curia Romana nella cost. ap. «Pastor Bonus»*, Città del Vaticano, 1990, p. 408-411; D. GARCÍA HERVÁS, *Presupuestos constitucionales de gobierno y la función judicial en la Iglesia*, Pamplona, 1989, p. 419-421; J. MIRAS, *El contencioso-administrativo canónico*, cit., p. 421-422.

⁽⁸⁾ Gianpaolo MONTINI, *Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del S.T. della Segnatura Apostolica* (cfr. *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., p. 179-200). Il Montini ha svolto un'ampia e approfondita ricerca sul risarcimento del danno, che speriamo sia presto pubblicata come monografia.

⁽⁹⁾ Cfr. can. 333 § 3; 341 § 1; 1629, n. 1; 1732.

me presupposto processuale o come fatto di legittimazione processuale. Queste questioni eccedono l'ambito della nostra analisi e sono già state validamente trattate dal prof. Paolo Moneta in una precedente relazione di questo corso ⁽¹⁰⁾.

Malgrado l'esiguità del tempo a disposizione, non potrò non soffermarmi, benché in modo molto essenziale, su alcuni aspetti fondanti della giustizia amministrativa, di natura apologetica e storica, in quanto sono indicazioni che ci consentiranno una adeguata ermeneutica dei dati positivi vigenti e di cogliere la loro portata nel sistema giuridico ecclesiale.

2. *L'importanza della giustizia amministrativa per un sistema giuridico fondato su una ecclesiologia di comunione.*

Nel *De civitate Dei* Agostino d'Ippona offre una nota regola etica la cui valenza giuridica ci sembra confacente alla nostra indagine: « Pax omnium rerum tranquillitas ordinis. Ordo est parium dispariumque rerum sua cuique loca tribuens dispositio » ⁽¹¹⁾. Nell'ambito giuridico sembra giustificata l'identificazione tra la *tranquillitas ordinis* agostiniana e il *ius suum cuique tribuere* del diritto romano (D. I, 1, 10) ⁽¹²⁾. E non bisogna forzare i termini per collegare la *pax* (nel

⁽¹⁰⁾ Cfr. P. MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., p. 55-70. Cfr. inoltre, PCIC, *Risposta*, 20 giugno 1987, in *AAS*, 80 (1988), p. 1818; SEGNETURA APOSTOLICA, Decreto *coram* Castillo Lara, 21 novembre 1987, in *Ius Ecclesiae*, 1 (1989), p. 197-203; B. GANGOTTI, *De iure standi in iudicio amministrativo hierarchico et in Altera Sectione Signaturae Apostolicae laicorum paroecialium contra decretum episcopi, qui demolitionem paroecialis ecclesiae decernit*, in *Angelicum*, 65 (1988), p. 392-411; Z. GROCHOLEWSKI, *La parte resistente nei processi contenziosi-amministrativi presso la Segnatura Apostolica*, vedi in questo stesso fascicolo, p. 81-102; J. LLOBELL, *Associazioni non riconosciute e funzione giudiziaria*, in *Das konsoziative Element in der Kirche. Akten des VI. Internationalen Kongresses für kanonisches Recht. München, 14-19 Septembre 1987*, St. Ottilien, 1989, p. 345-355.

⁽¹¹⁾ *De civitate Dei*, l. 19, c. 13, § 1, in *Corpus Christianorum. Series Latina*, vol. 48, Turnholti, 1950, p. 679.

Giovanni Paolo II ha adoperato l'espressione *tranquillitas ordinis* per sintetizzare lo scopo del diritto nella Chiesa nel suo discorso di presentazione del *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium*, durante il Sinodo dei vescovi, il 25 ottobre 1990 (cfr. n. 3, in questo stesso fascicolo, p. 346).

⁽¹²⁾ Sulla concezione realistica del diritto applicata al diritto canonico, cfr. J. HERVADA, *Conversaciones propedeúticas sobre el Derecho Canónico*, in *Ius Canonicum*, 28/55 (1988), p. 24-46; Id., *Pensamientos de un canonista en la hora presente*, Pamplona, 1989, p. 29-63; Id., *Introduzione critica al diritto naturale*, Milano, 1990, p. 9-

suo senso più profondo e trascendente), frutto dell'ordine, con la *salus animarum* scopo dell'ordinamento canonico (can. 1752). Il *ius Ecclesiae* collabora alla pace eterna delle anime, alla loro salvezza, nella misura in cui l'ordine si realizzi in tutti i suoi settori, non esclusi quelli che coinvolgono precipuamente i mezzi di salvezza previsti da Cristo e, in buona parte, affidati dallo stesso Cristo ai sacri Pastori, attraverso l'amministrazione dei sacramenti e la predicazione della parola di Dio ⁽¹³⁾.

Il Concilio Vaticano II, attingendo al deposito rivelato e sotto l'impulso dello Spirito Santo operante in modi diversi nella storia

70. Per una recente applicazione, cfr. ROTA ROMANA, *Indirizzo di omaggio rivolto al Santo Padre dal Decano*, 18 gennaio 1990, in *Ius Ecclesiae*, 2 (1990), p. 345-347.

(13) Sulla pastoraltà del diritto canonico, specie il diritto processuale, cfr. nota 1. Cfr., inoltre, Pio XII, litt. enc. *Mystici corporis*, in *AAS*, 31 (1939), p. 250; PAOLO VI, *Discorso alla Rota Romana*, 25 gennaio 1966, in F. BERSINI, *op. cit.*, n. 191-193; Id., *Discorso alla Rota Romana*, 27 gennaio 1969, in F. BERSINI, *op. cit.*, n. 235; Id., *Discorso alla Rota Romana*, 29 gennaio 1970, in F. BERSINI, *op. cit.*, n. 251-262; Id., *Discorso alla Rota Romana*, 28 gennaio 1971, in F. BERSINI, *op. cit.*, n. 269-270 e 276-280; Id., *Allocutio membris Pontificiae Commissionis Iuris Canonici recognoscendo*, 27 maggio 1977, in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae*, vol. 5, Roma, 1980, n. 4518; *Principia* 1967, proemium e n. 1, in *Communicationes*, 1 (1969), p. 78-79; GIOVANNI PAOLO II, *Discorso alla Rota Romana*, 24 gennaio 1981, in F. BERSINI, *op. cit.*, n. 429, 431-437; Id., *Discorso alla Rota Romana*, 18 gennaio 1990, *cit.*, *passim*; S. BERLINGÒ, *La tipicità dell'ordinamento canonico*, in *Ius Ecclesiae*, 1 (1989), p. 95-155; R. BERTOLINO, *La tutela dei diritti*, *cit.*, p. 11-29; Id., *Il nuovo diritto ecclesiale tra coscienza dell'uomo e istituzione*, Torino, 1989, p. 3-44; F. DELLA ROCCA, *Problemi di giustizia amministrativa nel diritto canonico*, in *Nuovi saggi di diritto processuale canonico*, Padova, 1988, p. 13-19; P. ERDÖ, *Le basi teologiche del diritto canonico secondo le opere di John Henry Newman*, Roma, 1990 (estratto del simposio *John Henry Newman. La ricerca della verità*, tenutosi a Roma, 26-28 aprile 1990); Z. GROCHOLEWSKI, *Aspetti teologici dell'attività giudiziaria della Chiesa*, in *Monitor Ecclesiasticus*, 110 (1985), p. 489-504; M.F. POMPEDDA, *Il processo canonico di nullità di matrimonio: legalismo o legge di carità?*, in *Ius Ecclesiae*, 1 (1989), p. 423-447.

Sulla « concezione istituzionale » del processo canonico e il *favor veritatis* in quanto strumenti adatti a raggiungere la pastoraltà del diritto processuale canonico, cfr. J. LLOBELL, *Avvocati e procuratori nel processo canonico di nullità matrimoniale*, in *Apollinaris*, 61 (1988), p. 789-800; Id., *La sentenza: decisione e motivazione*, in *Il processo matrimoniale canonico*, Città del Vaticano, 1988, p. 307-311.

Per l'analisi della dimensione giuridica di concrete realtà teologiche è particolarmente innovativa l'impostazione di C.J. ERRÁZURIZ M., *Intorno ai rapporti tra sacramenti e diritto della Chiesa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 99/1 (1988), p. 415-433; Id., *La dimensione giuridica del « munus docendi » nella Chiesa*, in *Ius Ecclesiae*, 1 (1989), p. 177-193; Id., *Il battesimo degli adulti come diritto e come causa di effetti giuridico-canonici*, in *Ius Ecclesiae*, 2 (1990), p. 3-21.

della Chiesa, ha dichiarato in modo definitivo (e forse ancora non sempre ben capito) l'uguaglianza radicale di tutti i fedeli nella loro dignità, nella loro vocazione alla santità e nella loro corresponsabilità nel portare a termine il fine soprannaturale della Chiesa, ognuno secondo il proprio carisma e la sua posizione, il che comporta una disuguaglianza funzionale essenziale tra i due modi di partecipare al sacerdozio di Cristo. Simultaneamente il concilio si è soffermato sul carattere diaconale della potestà ecclesiastica ⁽¹⁴⁾.

D'altra parte, il concilio ha colto con maggiore profondità il significato che l'incarnazione del Verbo comporta nel valorizzare le realtà naturali ⁽¹⁵⁾, allontanandosi ancora una volta da posizioni di matrice spiritualistica, che sembrano riflettere una pessimistica concezione della situazione della natura umana e che costruiscono un *ordo Ecclesiae* che potrebbe far pensare che si prescinda o che si diffidi dai valori naturali ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ Cfr. *Lumen gentium*, n. 9-12, 18, 24, 32; *Christus Dominus*, n. 16; A. DEL PORTILLO, *op. cit.*, *passim*; J. HERRANZ, *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, Milano, 1990, p. 113-139, 205-240; J. HERVADA, *Diritto costituzionale canonico* (traduzione e prefazione all'edizione italiana di G. Lo Castro), Milano, 1989, p. 85-92, 256-267.

⁽¹⁵⁾ Cfr. *Lumen gentium*, n. 36; *Apostolicam actuositatem*, n. 7; *Gaudium et spes*, n. 34-36.

⁽¹⁶⁾ In tale senso è emblematico quanto, a proposito del diritto processuale e della funzione giudiziaria nella Chiesa, è stato scritto recentemente (cfr. E. CORECCO, *La sentenza nell'ordinamento canonico*, in *La sentenza in Europa. Metodo, tecnica e stile*, Padova, 1988, p. 258-290, e in *Studi in memoria di Mario Condorelli*, vol. 1, tomo 1, Milano, 1988, p. 386-420; ID., *L'amministrazione della giustizia nel sistema canonico e in quello statuale*, in *Amministrazione della giustizia e rapporti umani. Atti del Convegno di Sassari, 14-16 novembre 1986*, Rimini, 1988, p. 133-140). Un'impostazione di questo tipo implica delle conclusioni in certo modo simili (benché i presupposti, i metodi di indagine e lo scopo siano diversi) a quelle provenienti da ambienti «pastoralisti» che misconoscono la dimensione giuridica della Chiesa e che sono state autorevolmente disapprovate (cfr. note 1 e 13). Per taluni rilievi critici, oltre a quanto citato in questo saggio, vedi, ad es., G. LO CASTRO, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, Milano, 1985, p. 202-248; ID., *Il diritto della Chiesa, il diritto nella Chiesa. Riflessioni intorno al titolo di una nuova Rivista: «Ius Ecclesiae»*, in *Il diritto ecclesiastico*, 101/1 (1990), *pro manuscripto*.

Dopo la correzione delle bozze di questo articolo su *Ius Ecclesiae* (maggio 1991) ho letto l'ultima opera di Carlos Larrainzar (*Introducción al Derecho Canónico*, 2ª ed., Santa Cruz de Tenerife, 1991). L'a. realizza un cospicuo tentativo di concettualizzazione del diritto canonico. Se il Larrainzar avesse pubblicato prima la sua analisi (cfr. in particolare n. 161-237 e 261-278), i rilievi critici del mio studio forse sarebbero stati diversamente formulati.

Tutte queste realtà ecclesiologiche implicano note esigenze giuridiche — « *indolem iuridicam* quam postulat ipsa natura socialis Ecclesiae »⁽¹⁷⁾ — positivizzate dai Princìpi che dovevano servire per impostare le linee maestre della nuova codificazione. Tali Princìpi non soltanto furono approvati dal Sinodo dei vescovi del 1967, ma sono stati incorporati (in modo certo un po' sfumato) alla prefazione del codice e recentemente sono stati riproposti nella loro integrità da Giovanni Paolo II⁽¹⁸⁾. Tra gli istituti giuridici previsti dai Princìpi bisogna qui ricordare la necessità di tipizzare e di proteggere i diritti dei fedeli⁽¹⁹⁾, in modo da evitare che la potestà possa essere esercitata arbitrariamente, il che sarebbe contrario al diritto divino (naturale e positivo) e al diritto ecclesiastico. A tale scopo si ritenne imprescindibile riconoscere l'esistenza dei diritti soggettivi dei fedeli e di stabilire un sistema di giustizia amministrativa che, nell'offrire la possibilità di tutelare presso un organo indipendente (di natura giudiziaria) i diritti danneggiati da un atto amministrativo, rendesse operativi tali diritti⁽²⁰⁾. Soltanto se la Chiesa incorpora al proprio

(17) *Principia* 1967, n. 1, in *Communicationes*, 2 (1969), p. 78. L'espressione è stata presa dal n. 2 della *Nota praevia explicativa* alla cost. dog. *Lumen gentium*.

(18) Cfr. *Discorso alla Rota Romana*, 18 gennaio 1990, cit., n. 3.

(19) « Canonici quoque iuris obiectum praecipuum et essenziale est iura et obligationes uniuscuiusque hominis erga alios et erga societatem definire atque tueri, etsi eatenus fieri possit in Ecclesia quatenus ad Dei cultum et animarum salutem pertineat » (*Principia* 1967, n. 1, in *Communicationes*, 1 (1969), p. 79).

« Quaestio eaque gravis in futuro Codice solvenda proponitur, videlicet, qua ratione iura personarum definienda tuendaque sint. (...) Verum tamen usus huius potestatis in Ecclesia arbitrarius esse non potest, idque iure naturali prohibente atque iure divino positivo et ipso iure ecclesiastico. Unicuique christifidelium iura agnoscenda ac tuenda sunt, et quae in lege naturali vel divina positiva continentur, et quae ex illis congruenter derivantur ob insitam sociale conditionem quam in Ecclesia acquirunt et possident » (*Principia* 1967, n. 6, in *Communicationes*, 1 (1969), p. 82).

(20) « Neque id sufficit ut tutela iurium in iure nostro convenienter vigeat. Agnoscenda enim sunt iura subiectiva vera et propria sine quibus ordinatio iuridica societatis vix concipitur. Proclamari idcirco oportet in iure canonico principium tutelae iuridicae aequo modo applicari superioribus et subditis, ita ut quaelibet arbitrariorum suspicio in administratione ecclesiastica penitus evanescat.

« Haec finalitas obtineri solummodo potest mediantibus recursibus sapienter a iure dispositis ut ius suum quod quis ab inferiore instantia laesum reputet, in superiore restaurari efficaciter possit.

« Dum in Codice Iuris Canonici recursus et appellationes iudiciales sufficienter regulatae secundum iustitiae exigentias reputantur, e contra communis opinio canonistarum censet recursus administrativos non parum deficere in ecclesiastica praxi et administratione iustitiae. Exinde tribunalia administrativa secundum gradus et species,

ordinamento queste realtà giuridiche, di certo in qualche modo collegate al diritto naturale, potrà esigere con autorità (nell'espletare la sua missione di garante dell'*ordo naturae erga omnes homines*, affidatagli da Dio) l'adempimento di tali obblighi da parte degli Stati, come di fatto è avvenuto, ad esempio, con Pio XII di fronte al nazismo⁽²¹⁾; o con Giovanni XXIII⁽²²⁾ e con il Concilio Vaticano II⁽²³⁾ nel denunciare diverse situazioni ingiuste; o, più recentemente, nell'istruzione *Libertatis conscientia*⁽²⁴⁾.

I fedeli, nel difendere giurisdizionalmente i loro diritti, contribuiscono direttamente e secondo la propria posizione nell'ordinamento giuridico all'effettiva realizzazione del fine della Chiesa; garantiscono, in questo modo, il raggiungimento di quella pace intesa

ita ut defensio iurium in eisdem habeat propriam et canonicam proceduram quae apud auctoritates diversi gradus apte evolatur. Admissio hoc principio, potestatis ecclesiasticae clare distinguantur diversae functiones, videlicet legislativa, administrativa et iudicialis, atque apte definiatur a quibusdam organisi singulae functiones exercentur (...)» (*Principia* 1967, n. 7, in *Communicationes*, 1 (1969), p. 83).

(21) « I rapporti della società e dell'autorità verso i singoli debbono essere posti sopra un chiaro fondamento giuridico e tutelati, al bisogno, dall'autorità giudiziaria. Ciò suppone: *a*) un tribunale e un giudice, che prendano le direttive da un diritto chiaramente formulato e circoscritto; *b*) chiare norme giuridiche, che non possano essere stravolte (...) con mere ragioni di utilità; *c*) riconoscimento del principio che anche lo Stato e i funzionari e le organizzazioni da esso dipendenti sono obbligati alla riparazione e al ritiro di misure lesive della libertà, della proprietà (...)» (Pio XII, *Radiomessaggio*, Natale 1942, in R. SPIAZZI (a cura di), *I documenti sociali della Chiesa*, 2ª ed., Milano, 1988, vol. 1, n. 16/24, p. 473).

(22) « Riteniamo rispondente ad esigenze insite nella stessa natura degli uomini (...) [che siano] disciplinati i rapporti fra semplici cittadini e funzionari. Ciò costituisce un elemento di garanzia a favore dei cittadini nell'esercizio dei loro diritti e nell'adempimento dei loro doveri. (...) Ciò comporta (...) che il Potere giudiziario amministri la giustizia con umana imparzialità (...); e comporta pure che i singoli cittadini e i corpi intermedi, nell'esercizio dei loro diritti e nell'adempimento dei loro doveri, godano di una tutela giuridica efficace tanto nei loro vicendevoli rapporti che nei confronti dei funzionari pubblici » (*Pacem in terris*, in R. SPIAZZI, *op. cit.*, n. 30/28, p. 751).

(23) Cfr. *Gaudium et spes*, n. 74.

(24) « La reale separazione tra i poteri dello Stato (assicura) l'esercizio dei diritti dell'uomo, proteggendoli egualmente contro possibili abusi da parte di pubblici poteri. (...) Quando le autorità politiche regolano l'esercizio della libertà, non dovrebbero prendere pretesto dalle esigenze dell'ordine pubblico e della sicurezza per limitare sistematicamente queste libertà. Né il presunto principio della "sicurezza nazionale" (...), né una concezione totalitaria della vita sociale, dovrebbero prevalere sul valore della libertà e dei suoi diritti » (CONGREGAZIONE PER LA DOTTRINA DELLA FEDE, istr. *Libertatis conscientia*, 22 marzo 1986, in *AAS*, 79 (1987), p. 554-599, n. 95). Cfr. *ibid.*, n. 74, 76 e 96.

come *tranquillitas ordinis* che comporta, in ultima analisi, la *salus animarum*. *Opus iustitiae pax*, scrisse Isaia (32, 17), e Tommaso d'Aquino non esitò ad abbinare tale espressione con quell'altra agostiniana testé accennata: « omne appetens appetit tranquille et sine impedimento pervenire ad id quod appetit, in quo consistit ratio pacis quam Augustinus definit *tranquillitatem ordinis* »; « pax est opus iustitiae indirec- te, in quantum scilicet removet prohibens »⁽²⁵⁾. « Orbene, poiché la funzione gerarchica è al servizio dei fedeli e ha per oggetto attività (...) che si riferiscono direttamente a diritti (...) dei fedeli, il retto e adeguato esercizio della funzione gerarchica costituisce un vero e proprio diritto dei fedeli »⁽²⁶⁾. Di conseguenza, attraverso l'esercizio della giustizia amministrativa, i fedeli — in quanto postulanti del ricorso gerarchico o attori del processo contenzioso-amministrativo — contribuiscono alla realizzazione della *communio*, che può venir meno « sia per la condotta del singolo sia per il comportamento della gerarchia »⁽²⁷⁾.

Da questa prospettiva è particolarmente importante il primo discorso di Giovanni Paolo II alla Rota Romana, il 17 febbraio

(25) *Summa Theologiae*, II-II, q. 29, art. 2 e 3.

(26) J. HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., p. 137. Un simile atteggiamento consente di apprezzare i risvolti costruttivi del processo in favore del bene comune (della *communio* ecclesiale). Tale atteggiamento si ritrova nelle più recenti riflessioni di un autorevole filosofo del diritto: « Spesso, tuttavia, antropologi, psicoanalisti e persino giuristi danno un'immagine diversa del diritto. Lo vedono infatti incentrato nel processo, considerato come un analogo ritualizzato del conflitto e quindi della guerra, dato che anche il processo termina con un vincitore e un vinto. Nonostante le apparenze rituali, l'analogia però è fallace. Nel processo vi è sì contrasto di interessi e di pretese, ma quelli e queste sono presentati in termini di diritto e non di forza. E soprattutto la parte "vincitrice" è tale perché la sua pretesa è risultata obiettivamente (per quanto è possibile nei giudizi umani) conforme alla legge comune. Perciò nel giudizio processuale il "vincitore" è la legge e con essa il senso del diritto: la coesistenza interpersonale nel comune rispetto, paritario e reciproco, della legge » (S. COTTA, *Dalla guerra alla pace. Un itinerario filosofico*, Milano, 1989, p. 148-149).

(27) « Si relativizzano (...) le usuali categorie giuridiche [diritto soggettivo e interesse legittimo], ma senza che ciò comporti l'eliminazione della giuridicità della società religiosa, non essendo l'ipotesi della frattura della *communio* meramente teorica e potendo verificarsi sia per la condotta del singolo sia per il comportamento della gerarchia » (R. COPPOLA, *Problematica delle posizioni giuridiche soggettive: profili sostanziali ed operativi dopo il nuovo codice di diritto canonico*, in *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico, civile, amministrativo*. Macerata, 20 gennaio 1990, *pro manuscripto*, n. 9). Cfr. J.I. ARRIETA, *Fondamenti della posizione giuridica attiva dei laici nel diritto della Chiesa*, in *I laici nel diritto della Chiesa*, Città del Vaticano, 1987, p. 41-55; L. NAVARRO, *Il fedele laico*, in *Il diritto nel mistero della Chiesa*, 2^a ed., vol. 2, Roma, 1990, p. 145-146 e 156-167.

1979⁽²⁸⁾. In quell'occasione il Papa ha indicato che la tutela giudiziaria costituisce la garanzia dei diritti, « i quali devono essere tutelati con ogni premura e sollecitudine » (n. 2). Dopo la riflessione conciliare, questa esigenza è stata pienamente assunta dall'ordinamento canonico, compresa la necessità della possibilità del controllo giudiziario degli atti amministrativi, frutto di « una opportuna ripartizione delle funzioni e degli organi del potere, insieme ad una protezione efficace e indipendente dei diritti » (n. 2). Giovanni Paolo II non indugiò nell'affermare che « il diritto processuale [e il contenzioso-amministrativo appartiene a questa branca dell'ordinamento] è un fatto di Chiesa, come strumento di superamento e di risoluzione dei conflitti » (n. 3).

Al tempo stesso, il Papa adoperò un concetto di diritto soggettivo che supera l'impostazione liberale, di diritto facoltativo assoluto, di modo che il giusto esercizio del diritto non viene determinato esclusivamente dalla tipizzazione positiva⁽²⁹⁾, e ciò sia nell'ordinamento canonico che nell'ordinamento civile (infatti, Giovanni Paolo II riprese un passaggio del suo messaggio al Segretario Generale dell'ONU in occasione del XXX anniversario della Dichiarazione dei diritti dell'uomo). Pertanto indicò che « ogni individuo ha l'obbligo di esercitare i suoi diritti fondamentali in una maniera responsabile e moralmente giustificata » (n. 3). Il fedele potrà, quindi, ritenere che il modo responsabile di contribuire alla comunione ecclesiale sia precisamente l'uso del contenzioso-amministrativo per la rivendicazione dei suoi diritti e non soltanto per proteggere il diritto oggettivo, la legalità dell'attività amministrativa. Le parole del Papa a questo proposito furono estremamente chiare: « Nella tensione storica per una equilibrata integrazione dei valori, si è voluto talvolta accentuare maggiormente l'*ordine sociale* a scapito dell'autonomia della persona, ma la Chiesa non ha mai cessato di proclamare *la dignità della persona umana, quale si conosce sia per mezzo della parola di Dio rivelata, che tramite la stessa ragione (Dignitatis humanae, 2)* » (n. 4).

Perciò, l'esistenza di mezzi che permettono ai fedeli la difesa dei propri diritti non compromette affatto le esigenze della *commu-*

⁽²⁸⁾ Cfr. AAS, 71 (1979), p. 422-427; J. LLOBELL, *Associazioni non riconosciute*, cit., p. 347-349.

⁽²⁹⁾ Sulla problematica del concetto di diritto soggettivo e la sua applicazione nel diritto canonico, cfr. J.I. ARRIETA, *Diritto soggettivo. II) Diritto canonico*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. 11, Roma, 1989, p. 1-8, e la bibliografia ivi citata; G. OLIVERO, *Sur le problème du droit subjectif dans le droit canonique*, in *Studia Canonica*, Milano, 1987, p. 245-311. Per un'analisi del positivismo giuridico da una

nio, anzi la promuovono. Infatti, la mancanza di tali rimedi consente formalmente il disordine, il che non può che ostacolare la pace e la salvezza delle anime. Inoltre, senza di essi, si toglierebbe all'autorità un mezzo per il raggiungimento della propria missione diaconale, nel tollerare il suo ipotetico operato ingiusto. A questo proposito è stato detto che « la mancata applicazione del sistema di garanzie che rendono un diritto effettivo può rendere inefficace la norma, ma non la fa diventare invalida; (...). Anzi, la mancata applicazione delle garanzie rende ingiusti coloro che hanno l'obbligo di applicarle »⁽³⁰⁾.

3. *Il « petitum » e la « causa petendi » presso la « Sectio altera » della Segnatura Apostolica dalla cost. ap. « Regimini Ecclesiae Universae » alla promulgazione del codice del 1983.*

a) *Il « petitum ».*

È ben noto che sin dal XII secolo i diritti dei fedeli danneggiati da un atto amministrativo venivano protetti in sede giudiziale tramite l'*appellatio extraiudicialis*⁽³¹⁾. Questo istituto, malgrado la sua confusa denominazione, offriva la possibilità di adire il giudice in prima istanza contro l'autorità amministrativa: non si trattava quindi di un'*appellatio*; si rivolgeva poi a un vero e proprio tribunale di giustizia: nemmeno era quindi *extraiudicialis*. Con la cost. ap. *Immensa aeterni Dei* di Sisto V (1587) l'*appellatio extraiudicialis*, e con essa il contenzioso-amministrativo inteso come sottomissione degli atti amministrativi ai tribunali di giustizia, iniziano una fase di involuzione che finirà con lo stabilire l'incompetenza assoluta di qualsiasi tribunale per giudicare la violazione di un diritto soggettivo da parte di un organo amministrativo. Questa situazione si verifica con la *Lex propria* della Rota Romana e della Segnatura Apostolica, promulgata da Pio X contemporaneamente con la cost. ap. *Sapienti consilio* nel 1908⁽³²⁾. Il

prospettiva canonistica, cfr. C.J. ERRÁZURIZ M., *El Derecho Canónico en clave positivista*, in *Ius Canonicum*, 25/49 (1985), p. 29-56.

⁽³⁰⁾ J. HERVADA, *Introduzione critica al diritto naturale*, cit., p. 184-185. In senso difforme, cfr. R.J. CASTILLO LARA, *La difesa dei diritti*, cit., p. XVII.

⁽³¹⁾ Per i profili storici, cfr. nota 3. Inoltre, per l'applicazione delle norme piano-benedettine presso la Rota Romana, è particolarmente interessante C. BERNARDINI, *Problemi di contenzioso amministrativo canonico specialmente secondo la giurisprudenza della Sacra Romana Rota*, in *Acta Congressus iuridici internationalis. VII saeculo a Decretalibus Gregorii IX et XIV a Codice Iustiniano promulgatis. Romae 12-17 Novembris 1934*, vol. 4, Romae, 1937, p. 357-432.

⁽³²⁾ Cfr. cost. ap. *Sapienti consilio*, 29 giugno 1908, in *AAS*, 1 (1909), p. 7-19;

can. 16 della *Lex propria* derogava l'*appellatio extraiudicialis*, consentendo soltanto, in quanto diritto degli amministrati, il controllo in via gerarchica amministrativa degli atti degli organi inferiori:

« Contra dispositiones Ordinariorum, quae non sint sententiae forma iudiciali latae, non datur appellatio seu recursus ad sacram Rotam; sed earum cognitio sacris Congregationibus reservatur »⁽³³⁾.

Il can. 16 della *Lex propria* fu incorporato al can. 1601 del codice del 1917. Il 22 maggio 1923 la Commissione di interpretazione del codice⁽³⁴⁾ chiuse le porte che la dottrina e la giurisprudenza della

Lex propria Sacrae Romanae Rotae et Signaturae Apostolicae, 29 giugno 1908, in *AAS*, 1 (1909), p. 20-35. Il 29 settembre 1908 fu pubblicato l'*Ordo servandus in Sacris Congregationibus Tribunalibus Officiis Romanae Curiae*, in *AAS*, 1 (1909), p. 36-108.

⁽³³⁾ L'*Ordo servandus* dava, con occasione delle norme sulla prassi della prorroga della competenza, indicazioni per l'attuazione di queste disposizioni che offrirono alla dottrina e alla giurisprudenza rotale l'opportunità di affermare una certa possibilità di sopravvivenza del contenzioso-amministrativo presso la Rota: « Sebbene, per l'abolizione delle competenze cumulative nei dicasteri della Santa Sede, ogni affare abbia la sua sede propria in cui deve esser trattato; tuttavia, nei casi particolari essendo possibile il dubbio o l'errore, rimane ferma l'antica regola che, presentata ed accettata un'istanza per un affare, sia di grazia sia di giustizia, in un dicastero, niuno per qualsiasi motivo può di suo arbitrio per lo stesso oggetto adirne un altro; ma a tale effetto si richiede un atto del dicastero prevenuto, od un decreto della Congregazione Concistoriale che ne autorizzi la trasmissione. Qualsiasi concessione ottenuta in altro dicastero, contravvenendo a questa regola, è di niun valore.

« Nei casi di ricorsi alla Santa Sede, se il libello è stato presentato alla S. Rota, il Decano coi due Uditori più anziani; e se a qualche Congregazione, il rispettivo Congresso, esamineranno se la cosa sia di tale natura che debba trattarsi in via soltanto amministrativa e disciplinare o in via strettamente giudiziaria. Nel primo caso il giudizio della vertenza deve riservarsi alla sacra Congregazione, cui compete, secondo la Cost. *Sapientis consilio*. Nel secondo caso, la questione deve rimettersi ai propri giudici e tribunali per essere ivi risolta secondo le norme del diritto comune, salvo sempre il modo speciale di procedere della Segnatura Apostolica » (Pars Altera, cap. I, n. 2 e 3, in *AAS*, 1 (1909), p. 60-61). La versione in italiano è degli stessi *AAS*.

⁽³⁴⁾ « 1° Utrum ad normam can. 1552-1601 institui possit actio iudicialis contra Ordinariorum decreta, actus, dispositiones, quae ad regimen seu administrationem dioecesis spectent, ex. gr. provisionem beneficiorum, officiorum, etc., aut recusationem seu denegationem collationis beneficium, officium, etc. *Et quatenus negative*, 2° Utrum ob eiusdem decreta, actus, dispositiones, actio iudicialis institui possit saltem ratione *refectionis damnorum*; et proinde Ordinarius conveniri possit, ad normam can. 1557, § 2 et 1559, § 2, penes Tribunal Sacrae Romanae Rotae.

« Resp.: *Negative ad utrumque* et ad mentem. Mens est: exclusive competere Sacris Congregationibus cognitionem tum huiusmodi decretorum, actuum, dispo-

Rota avevano cercato di aprire per permettere la protezione giudiziale dei diritti soggettivi violati da un atto amministrativo. Questi tentativi poggiavano sia sulla natura di tribunale di appello della Rota che sul sentito bisogno di proteggere in sede giudiziale i diritti soggettivi o, quanto meno, per garantire giurisdizionalmente il risarcimento del danno causato con l'atto amministrativo ⁽³⁵⁾.

Si capisce bene, quindi, nell'ambiente rinnovatore del dopo-concilio, il saldo fondamento delle riflessioni della dottrina e della Commissione di riforma del codice, palesate dai Principi del 1967, e l'entusiasmo con cui fu accolta l'istituzione della *Sectio altera* della Segnatura, prevista nell'art. 106 della *Regimini Ecclesiae Universae*, e da molti interpretata come il recupero della tutela dei diritti soggettivi in sede giudiziaria (o, almeno, come superamento della situazione di giudice-superiore determinata dalla legislazione pio-benedettina), qualora tali diritti fossero stati violati dall'Amministrazione unitariamente considerata, cioè quando si fosse esaurita la via dei ricorsi gerarchici ⁽³⁶⁾.

Tuttavia, sin dal momento della promulgazione della *Regimini Ecclesiae Universae*, il suo art. 106 e il rispettivo art. 96 delle Norme speciali della Segnatura Apostolica, del 25 marzo 1968, furono oggetto di una difforme interpretazione dottrinale. Un ampio settore di autori riteneva che la *Sectio altera* possedesse la doppia competenza sugli atti amministrativi che nell'ordinamento italiano spetta, da una parte, ai tribunali amministrativi per le questioni di legittimità collegate con un interesse legittimo e, dall'altra parte, ai tribunali ordinari per la violazione dei diritti soggettivi ⁽³⁷⁾. A questa conclusione si

tionum, tum damnorum, quae quis praetendat ex iis sibi illata esse » (AAS, 16 (1924), p. 251).

⁽³⁵⁾ Cfr., ad es., Ch. LEFEBVRE, *Le controle juridictionnel des actes administratifs en droit canonique*, in *Acta Congressus internationalis Iuris Canonici. Romae 1950*, Romae, 1953, p. 153-169; ID., *De exercitio potestatis iudicialis per organa administrativa seu « Verwaltungsverichtbarkeit »*, in *Questioni attuali di diritto canonico*, Romae, 1955, p. 435-446; N. MÖRSDORF, *De relationibus inter potestatem administrativam et iudicalem in iure canonico*, in *Questioni attuali di diritto canonico*, cit., p. 399-418.

⁽³⁶⁾ Per un'ampia notizia bibliografica, cfr. I. GORDON-Z. GROCHOLEWSKI, *Documenta recentiora circa rem matrimonialem et processualem*, vol. 1, Romae, 1977, n. 3005; Z. GROCHOLEWSKI, *Documenta recentiora circa rem matrimonialem et processualem*, vol. 2, Romae, 1980, n. 6394.

⁽³⁷⁾ Questa interpretazione è stata palesata dalla dottrina, prevalentemente dopo la risposta della CPIV (11 gennaio 1971). Tuttavia, poiché detta risposta ha un carattere restrittivo, le opinioni che interpretano il sistema contenzioso-ammini-

arrivava nel cercare di trovare una risposta nei testi normativi alle motivazioni che logicamente si potevano (o, meglio, secondo tale dottrina, si dovevano) trarre dagli antecedenti della tradizione canonica sin dal secolo XII e dalle riflessioni della Commissione di riforma del codice, autrice dei Principi del 1967⁽³⁸⁾. Infatti, l'art. 106 della costituzione apostolica e l'art. 96 delle Norme speciali parlavano di *contentiones ortas ex actu potestatis administrativae* e non si poteva ipotizzare (nell'integrare la norma, secondo le regole d'interpretazione previste dal can. 6, n. 4 e 6 del codice del 1917, con i suoi antecedenti remoti e prossimi, di indole non esclusivamente positiva) che i diritti soggettivi fossero ancora esclusi dalla protezione giudiziaria presso la *Sectio altera*, perché non compresi nelle suddette *contentiones*. Per questo motivo tali autori evidenziarono che l'espressione *quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse* dello stesso

strativo canonico in modo da consentire alla Segnatura Apostolica il giudizio sulla violazione dei diritti soggettivi, si richiamano al testo e alla storia delle disposizioni della *Regimini* e delle *Normae speciales*, e in tale senso sono adesso considerate. Cfr. F. DELLA ROCCA, *Problemi di giustizia amministrativa*, cit., p. 13-19; I. GORDON, *Normae speciales Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, cit., p. 103-105; Id., *De iustitia administrativa ecclesiastica*, cit., p. 342-376; Id., *De obiecto primario competentiae « Sectionis Alterius » Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, in *Periodica*, 68 (1979), p. 505-542; J. KRUKOWSKI, *An vitium quoad meritum ex obiecto competentiae Supremi Organismi contentioso-amministrativi excludendum sit*, in *Periodica*, 67 (1978), p. 657-661; E. LABANDEIRA, *El objeto del recurso contencioso-administrativo en la Iglesia y los derechos subjetivos*, in *Ius Canonicum*, 20/40 (1980), p. 151-166; Id., *Tratado*, cit., p. 727-734; Ch. LEFEBVRE, *De tribunalibus administrativis*, in *Periodica*, 67 (1978), p. 583-591; G. LOBINA, *La competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla « Sectio altera » e alla problematica rispettiva*, Roma, 1971, p. 105; V. MASCIONE, *La giustizia amministrativa canonica nella attuale problematica e nelle prospettive future*, in *Studi in onore di Pietro Agostino d'Avack*, vol. 3, Milano 1976, p. 162; P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale*, cit., p. 133, 181-197, 217-270; Id., *Nova configuratio obiecti primarii competentiae Supremi Organismi contentioso-amministrativi*, in *Periodica*, 67 (1978), p. 559-570; G. RAAB, *Dialogus*, in *Periodica*, 67 (1978), p. 572; O. ROBLEDA, *Dialogus*, in *Periodica*, 67 (1978), p. 575-576; J.A. SOUTO, *El reglamento del Tribunal Supremo de la Signatura Apostolica*, in *Ius Canonicum*, 9/18 (1969), p. 536; L. SPINELLI, *Sul concetto di funzione amministrativa in diritto canonico*, in *Studi di diritto canonico in onore di Marcello Magliocchetti*, vol. 3, Roma, 1979, p. 1013-1017; H. STRAUB, *De obiecto primario competentiae supremi organismi contentioso-amministrativi*, in *Periodica*, 67 (1978), p. 547-557; Id., *Dialogus*, in *Periodica*, 67 (1978), p. 575-576; J. TRASERRA, *Dialogus*, in *Periodica*, 67 (1978), p. 574; P. VALDRINI, *Injustices et droits*, cit., p. 335-336.

⁽³⁸⁾ Cfr. J. HERRANZ, *Studi*, cit., p. 37-38.

art. 106 della *Regimini Ecclesiae Universae* (le *Normae speciales* introdussero qualche modifica redazionale: *quoties allegetur legis violatio*) offriva alla Segnatura anche la possibilità di una competenza del tutto estranea agli antecedenti storici e non richiesta da nessuna istanza dottrinale, vale a dire un controllo di legittimità⁽³⁹⁾ che, d'altra parte, non si riteneva potesse escludere l'obiettivo chiesto dalla dottrina e proposto dai Principi del 1967. A questa interpretazione della doppia competenza della *Sectio altera* contribuì la pubblicazione delle *Normae speciales* con l'indicazione delle fonti, in cui si sottolineava la dipendenza del nuovo sistema canonico dalla legislazione italiana⁽⁴⁰⁾, che prevede (presso organi diversi: tribunali ordinari e amministrativi) quella doppia protezione che consente di poter parlare di vera e propria esistenza della giustizia amministrativa.

Gli autori favorevoli all'interpretazione ampia della competenza della Segnatura Apostolica non volevano accettare, per i motivi accennati, che il nuovo diritto canonico avesse incorporato soltanto una parte del sistema di giustizia amministrativa degli ordinamenti statuali, e in particolare di quello italiano⁽⁴¹⁾. L'iniziale giurisprudenza della Segnatura confermò la possibilità del giudizio sulla violazione dei diritti soggettivi⁽⁴²⁾.

Comunque, un altro settore dottrinale, più legato alla lettera dei testi e ad una impostazione prevalentemente pubblicistica del diritto canonico, interpretò che la *Regimini Ecclesiae Universae* e le *Normae*

⁽³⁹⁾ Riconducibile alla competenza del Consiglio di Stato francese e italiano, in questo secondo caso per proteggere i c.d. « interessi legittimi », istituto anche questo alieno alla tradizione canonica, se si eccettuano alcuni riferimenti, provocati dalla *Lex propria* della Rota e della Segnatura del 1908 e dal can. 1601 del codice del 1917 per tentare la protezione giudiziaria dei diritti soggettivi, riferimenti scomparsi dopo l'interpretazione del maggio 1923 (cfr. C. BERNARDINI, *Problemi di contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 365-369, 388-414; I. GORDON, *De iustitia administrativa ecclesiastica*, cit., p. 284-286).

⁽⁴⁰⁾ Cfr. I. GORDON, *Normae speciales Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, cit., p. 111-163.

⁽⁴¹⁾ Particolarmente significativa risulta l'opinione dell'allora prefetto della Segnatura Apostolica, fondata sull'*aequitas*: « Si aliquo suo actu superiori ordinem iuridicum offendit, talis actus dicendus est illegitimus et iustitia exigit ut subditi protegantur contra huiusmodi actum, quo suum subiectivum ius laeditur » (D. STAFFA, *Praesupposita recursus ad Alteram Sectionem Signaturae Apostolicae*, in *Periodica*, 67 (1978), p. 530).

⁽⁴²⁾ Cfr. M. CARDINALE, *L'« error iuris » nella giurisprudenza della Sectio altera*, in *Apollinaris*, 54 (1981), p. 111-139; G. LOBINA, *Rassegna di giurisprudenza della Sectio altera del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (1968-1973)*, Napoli s.d.

speciales soltanto consentivano il giudizio di legittimità e la richiesta dell'annullamento o della rescissione dell'atto amministrativo⁽⁴³⁾. Questa opinione ricevette la conferma del legislatore tramite l'intervento della Commissione per l'interpretazione dei decreti del Concilio Vaticano II l'11 gennaio 1971⁽⁴⁴⁾. Nelle risposte al terzo e al quarto dubbio rivolti alla Commissione, si sancì che per violazione di legge doveva intendersi *errorem iuris sive in procedendo sive in discernendo* (ad 3) e che la *Sectio altera* non poteva giudicare *de merito causae*, ma soltanto *de illegitimitate actus impugnati* (ad 4). Da questo momento la Segnatura si è rifiutata, logicamente, di giudicare in via ordinaria qualsiasi *petitum* al di là dell'illegittimità dell'atto amministrativo.

Il primo settore dottrinale (quello che cercava la protezione dei diritti soggettivi da parte della *Sectio altera*) reagì all'operato della Commissione in un duplice modo. Per quanto riguarda il terzo dubbio, si disse che la Commissione, adoperando il termine *ius* invece di *lex* come oggetto della *violatio*, riconosceva l'ampiezza della norma violata dall'atto amministrativo e, quindi, si proteggeva qualsiasi diritto — *lato sensu* — perché il suo danneggiamento non poteva non comportare la *iuris violatio*⁽⁴⁵⁾. Per quanto riguarda il quarto dubbio, l'esclusione del giudizio sul merito fu interpretata alla luce della nor-

(43) Cfr. R. BACCARI, *De iustitiae administrativae indole ac de eius funzione participativa*, in *Periodica*, 67 (1978), p. 643-647; ID., *Dialogus*, in *Periodica*, 67 (1978), p. 577; E. BERNARDINI, *L'istituzione della Sectio altera del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in *Ius Populi Dei. Miscellanea in honorem Raymundi Bidagor*, vol. 3, Roma, 1972, p. 65; P. CIPROTTI, *La giustizia amministrativa nella revisione del Codex Juris Canonici*, in *De iustitia administrativa in Ecclesia*, cit., p. 123-133; Z. GROCHOLEWSKI, *La «sectio altera» della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, in *Apollinaris*, 54 (1981), p. 70-73; ID., *Atti e ricorsi amministrativi*, in *Il nuovo codice di diritto canonico. Novità, motivazione e significato*, Roma, 1983, p. 502-522; ID., *La Segnatura Apostolica nell'attuale fase di evoluzione*, in *Dilexit iustitiam. Studia in honorem Aurelii Card. Sabbatani*, Città del Vaticano 1984, p. 227-228; G. LOBINA, *Il processo amministrativo*, in *Apollinaris*, 45 (1972), p. 298; J.M. PINTO GÓMEZ, *Dialogus*, in *Periodica*, 67 (1978), p. 575; P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, Milano, 1977, p. 21-26; A. SABATTANI, *Iudicium de legitimitate actuum administratorum a Signatura Apostolica peractum*, in *Ius Canonicum*, 16/32 (1976), p. 232-233.

Sull'identità concettuale tra « annullamento » e « rescissione » in materia, cfr. E. LABANDEIRA, *Tratado*, cit., p. 584-586.

(44) Cfr. AAS, 63 (1971), p. 3155-3159.

(45) Alla stessa conclusione si poteva arrivare tramite l'espressione « *legem aliquam* » dell'art. 106 della *Regimini*.

mativa italiana, nel senso di escludere dalla competenza dell'organo giudicante qualsiasi riferimento sull'opportunità o sulla convenienza dell'atto amministrativo, in quanto espressione dell'indipendenza dei poteri. Questo tipo di *merito* non toglierebbe però alla Segnatura la possibilità di giudicare su un'altra categoria di merito, quella relativa alla situazione di ingiustizia scaturita dall'atto amministrativo che viola un diritto soggettivo. Tuttavia, né da parte del settore dottrinale più vicino alla Segnatura, né da parte della giurisprudenza si ebbe una risposta positiva agli intenti degli autori che, per difendere la propria posizione, si richiamavano inoltre ai diversi schemi sul processo contenzioso-amministrativo redatti dalla Commissione di riforma del codice. Infatti, come già accennato, sin dal 1972 fino al 1982 in tutti gli schemi si prevedeva il giudizio sulla riparazione del danno per la violazione di un diritto soggettivo ⁽⁴⁶⁾.

Di conseguenza, tranne durante il periodo compreso tra il 30 marzo 1968 (data dell'entrata in vigore della *Regimini Ecclesiae Universae*) e l'11 gennaio 1971 (data delle risposte della Commissione di interpretazione), il *petitum* della domanda rivolta alla *Sectio altera* poteva riferirsi soltanto alla richiesta dell'annullamento o della rescissione dell'atto amministrativo di un dicastero romano (atto emesso *ex novo* dal dicastero o nel decidere un ricorso gerarchico), non confermato in forma specifica dal Romano Pontefice, per l'incompetenza, per l'eccesso di potere o per la violazione di legge riscontrabili nell'atto amministrativo (alla stregua dei vizi di legittimità sanciti dall'ordinamento italiano). Come *petitum* accessorio si poteva chiedere l'effetto sospensivo, e non soltanto devolutivo, dell'ammissione del libello di domanda, quando tale effetto sospensivo non era eccezionalmente sancito dalla norma ⁽⁴⁷⁾.

b) La « causa petendi ».

Se nell'interpretazione del *petitum* vinse l'impostazione più restrittiva, nell'ermeneutica della *causa petendi* la dottrina vicina alla Segnatura e, pertanto, la giurisprudenza seguirono senza esitazioni l'interpretazione più ampia del termine *lex* o *ius* e del concetto di illegittimità.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. *Schema* 1972, can. 18 e 26 § 2; *Schema* 1980, can. 1703; *Schema* 1982, can. 1751.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. *Normae speciales*, art. 113; *Schema* 1972, can. 15 § 2, 23; *Schema* 1980, can. 1699 § 3, 1707 § 2, 1709, n. 2; *Schema* 1982, can. 1744 e 1755 § 2.

Nell'elencare le leggi la cui violazione implica l'illegittimità dell'atto, la quasi totalità della dottrina incluse tutte le leggi e consuetudini canoniche, le leggi civili canonizzate, i principi di diritto divino naturale e positivo non recepiti ancora dal legislatore umano, tutte le norme suppletive previste dal can. 20 del codice del 1917 (quando si verifici una lacuna di legge), tutti i decreti amministrativi non singolari e qualsiasi norma particolare. È ovvio che in questo elenco si accettava anche l'*aequitas canonica* (48). Nel concetto di illegittimità si incluse inoltre la difformità dell'atto amministrativo dalla causa prevista dalla norma per quell'atto (49).

Su questi presupposti, il gruppo degli autori sostenitori della doppia protezione (della legalità e del diritto soggettivo) affermò che la *Sectio altera* poteva giudicare della violazione di qualsiasi norma dalla quale scaturisse non soltanto un diritto soggettivo, ma anche qualsiasi altra situazione giuridica soggettiva, senza accennare però nella sentenza al merito, inteso qui in quanto giudizio sull'opportunità dell'atto amministrativo.

4. *Gli elementi innovativi provenienti dal codice del 1983.*

Superata la fase in cui coloro che si riferivano al contenzioso-amministrativo nel nuovo codice incentravano l'attenzione sulla soppressione dei tribunali amministrativi inferiori e, con essi, su importanti precisazioni riguardanti il *petitum* (50), ci dobbiamo domandare se dai tre canoni che espressamente si riferiscono ai tribunali ammi-

(48) « Vox 'lex' sumi *in sensu lato*, pro qualibet ordinatione quae vim et efficaciam habeat normae iuridicae in ordine canonico. Ideo comprehenduntur: a) leges canonicae propriae dictae (...); b) leges civiles 'canonizatae' (...); c) concordata (...); d) consuetudines (...); e) principia iuris positivi divini et iuris naturalis (...); f) normae suppletivae (...); g) statuta, constitutiones rite adprobatae pro coetu cui dantur; praecepta singulis data, intra limites can. 24 [can. 49 e 52 CIC 1983]; h) ordines, seu 'Regolamenti', nempe normae datae a potestate administrativa ad legem aliquam concrete applicandam (...) » (A. SABATTANI, *Iudicium de legitimitate actuum administratorum*, cit., p. 237). Cfr. Z. GROCHOLEWSKI, *La « sectio altera » della Segnatura Apostolica*, cit., p. 95; P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale*, cit., p. 153-179; D. STAFFA, *Praesupposita recursus ad Alteram Sectionem*, cit., p. 528-531.

(49) Cfr. A. SABATTANI, *Iudicium de legitimitate actuum administratorum*, cit., p. 238-240.

(50) Cfr., ad es., R. BERTOLINO, *La tutela dei diritti*, cit., p. 75-80; Z. GROCHOLEWSKI, *Giustizia amministrativa nel nuovo codice di diritto canonico*, in *Angelicum*, 63 (1986), p. 333-355. Cfr., inoltre, nota 6.

nistrativi (149 § 2, 1400 § 2 e 1445 § 2) si possa ipotizzare che si sia verificata qualche modifica sul *petitum* e sulla *causa petendi* del contenzioso amministrativo ⁽⁵¹⁾.

In primo luogo è stato meglio precisato il concetto di atto amministrativo singolare (can. 1732), grazie ad una più adeguata formalizzazione e sistematica di questo tipo di atti nel primo libro del codice (can. 35-93) ⁽⁵²⁾.

Poi, nell'indicare che gli atti, affinché siano esclusi dal ricorso gerarchico (can. 1732), si ritengono del Romano Pontefice (o del concilio ecumenico) soltanto se *ab ipse ferantur*, si sottolinea che non sono esclusi dal ricorso presso la *Sectio altera* gli atti dei dicasteri confermati dal Papa in forma comune ⁽⁵³⁾.

Inoltre, la norma sul silenzio-rifiuto prevista dal can. 57 § 2, consente di chiedere alla Segnatura l'impugnazione dell'atto dell'organo inferiore, contro cui è stato fatto ricorso presso un dicastero che non risponda nel termine di tre mesi, sia per la violazione di una legge *in decernendo* che *in procedendo* da parte dell'autorità amministrativa inferiore, poiché si presume che il dicastero abbia fatto suo l'atto dell'autorità inferiore. Se il silenzio, invece, si verifica nei confronti di una richiesta rivolta per la prima volta al dicastero, il suo silenzio viene interpretato come rifiuto; pertanto, riguardo il silenzio (che ha valore di atto negativo), sarà anche possibile una domanda per violazione di legge ⁽⁵⁴⁾.

Tuttavia, le principali innovazioni sul *petitum* provengono dalla formale ricezione dei tribunali amministrativi (non soltanto della Segnatura, come accadeva nella REU), con competenza per giudicare *controversiae ortae ex actu potestatis administrativae* (can. 1400 § 2). Dette *controversiae* (indicate nel primo canone del libro *de processibus*) non possono riferirsi soltanto a una questione di mera legittimità dell'atto amministrativo, cioè al controllo meramente oggettivo della legalità. La questione, risolta dal legislatore con la divisione del can. 1400 in due commi, riguarda la natura dei tribunali compe-

⁽⁵¹⁾ Per una valutazione d'insieme, in senso critico, cfr. M.R. MOODIE, *Defense of rights: developing new procedural norms*, in *The Jurist*, 47 (1987), p. 423-448.

⁽⁵²⁾ Cfr. E. LABANDEIRA, *Tratado*, cit., p. 425-439.

⁽⁵³⁾ Cfr. E. LABANDEIRA, *Tratado*, cit., p. 725-726; P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale*, cit., p. 80-85.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. E. LABANDEIRA, *Tratado*, cit., p. 598-601.

tenti a giudicare i contraddittori amministrativi⁽⁵⁵⁾; e determina una distribuzione della giurisdizione che comporta, per gli altri tribunali, l'incompetenza assoluta *ratione materiae*. La soppressione dei tribunali amministrativi inferiori non voleva modificare la possibilità di giudicare sul risarcimento del danno quando fosse stato violato un diritto soggettivo, secondo le testimonianze delle persone che hanno riconosciuto di aver avuto un personale intervento in tale decisione⁽⁵⁶⁾. Tale soppressione è stata soltanto dovuta all'inopportunità circostanziale, secondo il legislatore, di stabilire i tribunali inferiori. Sarebbe, quindi, legittimo ritenere che il codice consente di chiedere

(55) Sulla natura dei tribunali amministrativi canonici, e in particolare della Segnatura Apostolica, vi sono due posizioni tra gli autori. Da una parte, coloro che identificano la loro natura con quella dei tribunali amministrativi italiani (Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali) e, tramite questa scelta apparentemente accademica, rafforzano l'esclusione della possibilità di un giudizio sulla situazione soggettiva danneggiata dall'atto amministrativo (cfr. R. BACCARI, *Dialogus*, in *Periodica*, 67 (1978), p. 577; P. CIPROTTI, *La giustizia amministrativa nella revisione del Codex Juris Canonici*, cit., p. 130; Z. GROCHOLEWSKI, *La « sectio altera » della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, cit., p. 66-67 (tuttavia, il problema viene incentrato sull'indipendenza del tribunale: p. 68, nota 6); P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, cit., p. 40-44). Dall'altra parte, vi sono autori che impostano il problema cercando di costruire un sistema di giustizia amministrativa canonica che dia risposta alla necessità di tutelare in sede giudiziale qualsiasi ingiustizia subita. Questo settore dottrinale, al quale aderisco, qualifica (qualche volta con una terminologia non omogenea) i tribunali amministrativi canonici come tribunali « ordinari specializzati » (simili a quelli della Spagna), o come tribunali amministrativi « speciali », non appartenenti all'organizzazione giudiziale ordinaria, secondo i modelli della Francia e della Germania Federale), tuttavia in grado di offrire la protezione sostanziale dei diritti e non soltanto il controllo della legalità (cfr. R. BACCARI, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'amministrazione nel nuovo CIC*, in *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, vol. 1, Milano, 1987, p. 27-31; I. GORDON, *De iustitia administrativa ecclesiastica*, cit., p. 305-313; Id., *De obiecto primario*, cit., p. 519; E. GRAZIANI, *De supremi organismi contentioso-amministrativi natura*, in *Periodica*, 67 (1978), p. 537-545; J. HERRANZ, *La giustizia amministrativa*, cit., p. 450-451; E. LABANDEIRA, *La Signatura Apostólica y los tribunales administrativos*, in *Ius Canonicum*, 21/42 (1981), p. 679-699; Id., *Tratado*, cit., p. 692-704, 716-719; P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale*, cit., p. 130-133, 259-260; Id., *Nova configuratio obiecti primarii*, cit., p. 566-568; Id., *Dialogus*, in *Periodica*, 67 (1978), p. 578; G. RAAB, *Dialogus*, cit., p. 572-573; H. STRAUB, *De obiecto primario*, cit., p. 549-555; Id., *Dialogus*, cit., p. 575).

Gli schemi del *codice orientale*, che prevedevano in ogni tribunale una sezione amministrativa, scomparsa dal testo promulgato (cfr. nota 6), ricalcavano l'impostazione dottrinale da me seguita.

(56) Cfr. R.J. CASTILLO LARA, *La difesa dei diritti*, cit., p. XV.

alla Segnatura il risarcimento del danno, in applicazione dei can. 57 § 3 e 128⁽⁵⁷⁾. Questo ampliamento delle competenze della Segnatura, come tribunale amministrativo, sarebbe pure confermato dalla redazione del can. 1445 § 2, in cui non si parla più dell'unico *petitum* previsto dalla normativa precedente (impugnazione della legittimità dell'atto), ma sono indicate genericamente soltanto le *contentiones ortae ex actu potestatis administrativae*, vale a dire qualsiasi contraddittorio o *controversia*, secondo la terminologia del can. 1400 § 2.

La *causa petendi* sarebbe sempre quell'ampia *violatio iuris*, in cui la legge si identificherebbe con qualsiasi norma da cui si possa desumere il modo giusto (e quindi esigibile) di impostare qualunque rapporto (che sarà « giuridico » poiché sono riscontrabili in esso elementi « giusti ») tra l'Amministrazione e gli amministrati, rapporto in cui vi sia un elemento che consenta di individuare l'esistenza di una situazione giuridica soggettiva proveniente e protetta da suddetta norma, e che ben può essere la mera *aequitas canonica*, seguendo, in questo specifico caso, la *communis opinio doctorum*.

Nel rispetto delle norme di interpretazione della legge (cfr. can. 17 e 19), non possono vanificarsi completamente nel nuovo codice gli approfondimenti dottrinali e legislativi diffusi attraverso la pubblicazione degli schemi del codice e dei riassunti delle discussioni in sede di Commissione. Come accennato precedentemente, da tutte le istanze competenti è stato sostenuto che il sistema della giustizia amministrativa canonica nel futuro codice non poteva ridursi a quel settore spettante ai tribunali amministrativi italiani per la protezione degli interessi legittimi attraverso il mero controllo di legalità, secondo l'applicazione del sistema italiano all'ordinamento canonico (*Regimini e Normae speciales*) fatta da una parte della dottrina testé indicata. Alla conclusione più ampia si arrivava invece anche in base alla considerazione che seguire il sistema più ridotto avrebbe implicato l'assumere soltanto una parte della giustizia amministrativa italiana che, inoltre, offre la protezione dei diritti soggettivi attraverso i tribunali ordinari. Ma, addirittura, sarebbe stato fare propria soltanto una delle due parti di quel sistema di tutela delle situazioni giuridiche soggettive in modo del tutto anacronistico, poiché la competenza del Consiglio di Stato e dei Tribunali Amministrativi Regionali è stata profondamente modificata (perché ritenuta insufficiente) dalla

(57) Cfr. Z. GROCHOLEWSKI, *Giustizia amministrativa nel nuovo codice*, cit., p. 353-355; E. LABANDEIRA, *Tratado*, cit., p. 659.

stessa giurisprudenza dei tribunali amministrativi in giusta applicazione dei dettati costituzionali ⁽⁵⁸⁾.

D'altra parte, si potrebbe ritenere che il codice del 1983 protegga in via contenzioso-amministrativa anche i diritti dei fedeli poiché è stato superato il ruolo meramente esegetico della dottrina imposto, nel 1917 e nel 1918, dalla Congregazione dei seminari e delle università ⁽⁵⁹⁾ (che potrebbe favorire un certo positivismo giuridico di *facto*) e, inoltre, è stata approfondita sempre di più, tramite l'impulso rinnovatore del Vaticano II del quale il codice è « l'ultimo documento » ⁽⁶⁰⁾, l'esistenza nell'ordinamento canonico di diritti dei fedeli (e della persona) che non hanno nulla a che vedere con il concetto di diritto soggettivo definito dalla dogmatica giuridica secolare di stampo liberale ⁽⁶¹⁾. Questi diritti — alcuni qualificati come fondamentali o essenziali ⁽⁶²⁾ — provengono spesso da norme direttamente collegate con il diritto divino (naturale o positivo) e non possono non essere protetti dall'ordinamento ecclesiastico. Mi sia consentito di riportare qui un brano di una recente opera del prof. Hervada, attinente a questo discorso:

⁽⁵⁸⁾ Cfr. E. CANNADA-BARTOLI, *Interesse (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. 22, Milano, 1972, p. 9, 12, 15, 18-27; L. IANNOTTA, *Atti non autoritativi ed interessi legittimi*, Napoli, 1984, p. 219, 223, 226, 230, 238; Id., *Motivi di ricorso e tipologia degli interessi nel processo amministrativo*, Napoli, 1989, p. 264-272; F. PUGLIESE, *Nozione di controinteressato e modelli di processo amministrativo*, Napoli, 1989, p. 35-43, 122-129, 165-248; P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, vol. 2, Milano 1987, p. 275-278.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. decreti del 17 agosto 1917, in *AAS*, 9 (1917), p. 439; e del 31 ottobre 1918, in *AAS*, 11 (1919), p. 19. Com'è noto, le *Ordinationes* della Congregazione dei seminari e delle università, 12 giugno 1931 (cfr. *AAS*, 23 (1931), p. 263-284, art. 27), che attuarono la cost. ap. *Deus scientiarum dominus* di Pio XI, 24 maggio 1931 (cfr. *AAS*, 23 (1931), p. 241-262), modificarono parzialmente la situazione precedente (cfr. J. FORNÉS, *La ciencia canónica contemporánea. Valoración crítica*, Pamplona, 1984, p. 296-307).

⁽⁶⁰⁾ Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Allocutio*, 21 novembre 1983, in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae*, vol. 6, Roma, 1987, n. 5009; Id., *Discorso alla Rota Romana*, 26 gennaio 1984, in F. BERSINI, *op. cit.*, n. 489; Id., *Message*, 10 agosto 1984, in *Le nouveau Code de Droit Canonique. Actes du Ve. Congrès international de droit canonique. Ottawa 19-25 août 1984*, Ottawa, 1986, vol. 1, p. 39.

⁽⁶¹⁾ Cfr. nota 29; F. D'AGOSTINO, *Il diritto di avere diritti*, in *Studi cattolici*, 77 (1988), p. 260-264.

⁽⁶²⁾ Cfr. *I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella Società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico. Fribourg (Suisse) 6-11 ottobre 1980*, Fribourg-Freiburg i.Br.-Milano, 1981, *passim*; L. NAVARRO, *El derecho de asociación del fiel*, in *Lex nova* (supplemento di *Persona y Derecho*), 1 (1991), p. 188-195.

« Il compito del giurista non è quello di dichiarare *ciò che è legale*, ma *ciò che è giusto*. (...) In tutto ciò non vi è nessuna opposizione con i principi di sicurezza e di certezza giuridica garantiti dalla formalizzazione. Inoltre, questi due principi — di sicurezza e di certezza giuridica — valgono per ciò che è giusto e non per ciò che è ingiusto. (...) La scienza giuridica (...) non rivolge la sua attenzione soltanto agli aspetti formali necessari alla validità, ma guarda anche i contenuti e giudica se sono (...) giusti o ingiusti.

« La funzione critica della scienza giuridica [poiché si fonda sul diritto naturale] è stata evitata dal positivismo giuridico, specialmente da quello legalista o normativista, negando ai giuristi la funzione di criticarne il merito, privandoli del criterio inerente alla loro funzione (quella del giusto e dell'ingiusto), e riservando loro soltanto la possibilità di critica mediante il criterio formale della legalità o illegalità » ⁽⁶³⁾.

Forse una conseguenza di siffatto modo di concepire la realizzazione della giustizia, per quanto riguarda il *petitum* rivolto alla *Sectio altera* della Segnatura, è una prudente valutazione, più formale che sostanziale in questa occasione, nel giudizio preliminare attribuito dalle *Normae speciales* al Congresso ⁽⁶⁴⁾. Soltanto così la giurisprudenza dell'unico tribunale amministrativo della Chiesa potrà svolgere la funzione suppletiva alla quale viene chiamata dal vigente can. 19 per colmare, insieme con le altre fonti suppletive, la vasta lacuna legale riguardante la tipizzazione delle situazioni legittime soggettive dei fedeli, protette anche nei confronti degli atti dell'Amministrazione. In questo senso penso sia da valutare negativamente una recente decisione della *Sectio altera* ⁽⁶⁵⁾, poiché preclude aprioristicamente e in modo generico (senza poter valutare quindi le circostanze della futura fattispecie) la possibilità della tutela giudiziaria per un insieme numeroso di situazioni giuridiche che, in tal modo, rischiano di non

⁽⁶³⁾ *Introduzione critica*, cit., p. 190-191.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. art. 116; E. LABANDEIRA, *El procedimiento contencioso-administrativo ante la Signatura Apostólica*, in *Ius Canonicum*, 22/43 (1982), p. 253-254; Id., *Tratado*, cit., p. 765-767; S. VILLEGIANTE, *Le questioni incidentali*, in *Il processo matrimoniale canonico*, cit., p. 261-275.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. SEGNAVURA APOSTOLICA, Decreto *coram* Castillo Lara, 21 novembre 1987, cit.

poter mai essere riconosciute. Tali situazioni meriterebbero forse (in qualche caso concreto nel quale si potrebbe individuare un elemento pertinente la giustizia e che renderebbe tale situazione esigibile di fronte all'Amministrazione) la protezione della giustizia amministrativa⁽⁶⁶⁾, e non soltanto di una *petitio gratiae*, come indica la sentenza (n. 7, b), adoperando un concetto di *lex* troppo legato a una impostazione positivistica e discordante con il concetto ampio che, come abbiamo visto, hanno fatto i più autorevoli rappresentanti della Segnatura, come dottori privati. Inoltre, la sentenza offre un curioso esempio di non distinzione tra la funzione legislativa e giudiziaria, poiché la decisione si fonda su una interpretazione dell'odierno Pontificio consiglio per l'interpretazioni dei testi legislativi, emanata per la stessa fattispecie e, quindi, vengono a coincidere le persone del Cardinale ponente della sentenza e il presidente del Consiglio⁽⁶⁷⁾.

5. *Il « petitum » e la « causa petendi » nella cost. ap. « Pastor Bonus ».*

Con la promulgazione della cost. ap. *Pastor Bonus* i diversi elementi del nostro discorso, e qualche altro dato che adesso sarà proposto, acquistano una maggiore coerenza. L'art. 123 § 1 ripropone un primo *petitum* identico nel suo contenuto sostanziale a quello risultante dopo le risposte della Commissione d'interpretazione dei decreti del Vaticano II dell'11 gennaio 1971, secondo l'esegesi fatta dalla dottrina maggioritaria. Infatti, si stabilisce il termine perentorio di trenta giorni previsto dall'art. 105 delle *Normae speciales*; si prevede che l'atto amministrativo singolare⁽⁶⁸⁾ possa provenire da un'autorità inferiore o dallo stesso dicastero, come dichiarato dalla risposta al primo dubbio; si omette il riferimento fatto dalla terza risposta all'*error iuris*, in modo da rendere oggettiva la violazione

⁽⁶⁶⁾ Cfr. B. GANGOITI, *De iure standi in iudicio amministrativo hierarchico*, cit.; J. LLOBELL, *Associazioni non riconosciute*, cit., p. 349-355.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. PCIC, *Risposta*, 20 giugno 1987, in *AAS*, 80 (1988), p. 1818; P.A. BONNET, *Commentarium*, in *Periodica*, 78 (1989), p. 261-268. Per un commento di questa risposta in rapporto con la corrispondente sentenza della Segnatura Apostolica, cfr. E. LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, in *Ius canonicum*, 31 (1991), *pro manuscripto*; P. MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, cit., p. 64-68.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. E. LABANDEIRA, *El recurso jerárquico ante la Curia Romana*, in *Ius Canonicum*, 30/60 (1990), p. 461-462.

della legge, come ritenuto dalla dottrina⁽⁶⁹⁾; e, infine, si afferma che la violazione della legge può essere *in decernendo vel in procedendo*. Questo *petitum* avrà come scopo l'annullamento o la rescissione dell'atto amministrativo⁽⁷⁰⁾.

Tuttavia, il secondo paragrafo dello stesso art. 123 offre la possibilità di un secondo *petitum*, cumulativo con il primo, rivolto ad ottenere la riparazione del danno causato dall'atto illegittimo⁽⁷¹⁾. Il primo rilievo da fare è che il danno deve essere conseguenza diretta della violazione della legge; di modo che non sarà proponibile autonomamente, cioè senza chiedere il giudizio di legittimità, e che sempre sarà condizionato dalla dichiarazione di illegittimità⁽⁷²⁾.

Poi, bisogna costatare che il termine *reparatio damnorum* deve riferirsi a un danno non soltanto patrimoniale, che del resto non si può ritenere escluso, ma anche morale, come giustamente è stato sottolineato da mons. Grocholewski, sempre in questa stessa sede⁽⁷³⁾. Nel determinare il modo quantitativo di risarcire il danno economico la Rota Romana ha offerto di recente utili ed equitativi criteri in due decisioni *coram* Palestro⁽⁷⁴⁾.

Comunque, l'aspetto attinente il nostro discorso — poiché in questo ciclo è prevista un'altra relazione sul risarcimento del danno⁽⁷⁵⁾ — è se sia possibile individuare l'ingiustizia che provoca il danno, soltanto a partire dall'illegittimità oggettiva dell'atto amministrativo, cioè se sia possibile prescindere dal controllo giurisdizionale soggettivo

(69) Cfr. E. LABANDEIRA, *Tratado*, cit., p. 729-734; P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale*, cit., p. 172-179; J.M. PINTO GÓMEZ, *Verba « error iuris sive in procedendo sive in decernendo » in responso Pontificiae Commissionis interpretationis*, in *Periodica*, 67 (1978), p. 643-647.

(70) Cfr. E. LABANDEIRA, *Il ricorso gerarchico canonico: « petitum » e « causa petendi »*, in questo stesso fascicolo, p. 115-118; J. MIRAS, *El contencioso-administrativo canónico*, cit., p. 419-422.

(71) Questa è la situazione dell'ordinamento vaticano; cfr. P. CIPROTTI, *La giustizia amministrativa nell'ordinamento vaticano*, in *Ius Ecclesiae*, 1 (1989), p. 449-465.

(72) Sugli schemi del Codice si prevedeva la possibilità di una richiesta autonoma (cfr. *Schema* 1972, can. 18 e 26 § 2; *Schema* 1980, can. 1703; *Schema* 1982, can. 1751; P. CIPROTTI, *Il risarcimento del danno nel progetto di riforma del codice di diritto canonico*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, 37 (1981), p. 171-176).

(73) Cfr. *I tribunali*, in *La Curia Romana*, cit., p. 409-411.

(74) Cfr. decreto del 13 aprile 1988 e sentenza del 15 giugno 1988, in *Ius Ecclesiae*, 1 (1989), p. 581-614; J. LLOBELL, *Aspetti del diritto alla difesa, risarcimento dei danni e altre questioni giurisdizionali in alcune recenti decisioni rotali*, in *Ius Ecclesiae*, 1 (1989), p. 587-611.

(75) Cfr. nota 8.

vo, evitando di giudicare sulla violazione del diritto soggettivo, inteso in quel senso sostanziale e ampio testé accennato. Inoltre, in un secondo momento logico, inscindibile però nella pratica, è da porsi se sia ipotizzabile la determinazione del modo di riparare efficacemente il danno senza giudicare sul merito, vale a dire, senza indicare, quanto meno parzialmente, il contenuto giusto dell'atto amministrativo. La risposta alle due questioni sembra dover essere negativa.

In primo luogo vi sono ragioni storiche. A questo punto di sviluppo della giustizia amministrativa ecclesiale, oltre alla questione di legittimità oggettiva introdotta nell'ordinamento canonico con la *Regimini Ecclesiae Universae*, sembra doversi identificare parzialmente la competenza sostanziale della *Sectio altera* con l'*appellatio extraiudicialis*, che consentiva, nel periodo di massima efficacia della tutela dei diritti dei fedeli, il giudizio sul merito ⁽⁷⁶⁾.

Poi, vi sono motivi desumibili dal diritto comparato poiché, se è vero che l'ordinamento canonico presenta importanti peculiarità, le istanze ecclesiastiche più autorevoli hanno sempre ritenuto che esistono tecniche organizzative collegate con una sana ragione naturale che sono, quindi, utilizzabili in qualsiasi esperienza giuridica, e la canonica lo è. Bisogna, perciò, attribuire all'unico tribunale competente sugli atti amministrativi ecclesiastici tutto il potere che qualche ordinamento statale distribuisce su una doppia via in cui si può espletare la giustizia amministrativa (tribunali dell'Amministrazione e del potere giudiziario). Di conseguenza sembra potersi affermare che la natura della *Sectio altera* non sia da equipararsi più al Consiglio di Stato italiano, che è soltanto tribunale amministrativo. Piuttosto, se si vuole fare un paragone con gli ordinamenti statali, ci si dovrebbe richiamare ai tribunali dei cosiddetti « sistemi semplici », siano essi organi giudiziari ordinari specializzati (come quello spagnolo) o di giurisdizione speciale (come quelli austriaci, francesi o tedeschi) ⁽⁷⁷⁾.

La stessa giurisprudenza della Segnatura riconosce inoltre la necessità di dover giudicare sul merito e di indicare quale sia il contenuto giusto dell'atto amministrativo per poter riparare efficacemente il danno causato. Infatti, in una sentenza *coram* Ratzinger del 27 ottobre 1984, poiché l'attore aveva ottenuto in via di grazia che la Segnatura non giudicasse soltanto sull'illegittimità dell'atto impugnato

⁽⁷⁶⁾ Cfr. J. MIRAS, *El contencioso-administrativo canónico*, cit., p. 420-422.

⁽⁷⁷⁾ Cfr. nota 55.

ma anche sul merito ⁽⁷⁸⁾, la Segnatura stabilì con meridiana chiarezza la genesi logica delle fasi del suo giudizio nella *concordantia dubiorum*:

1. - « An constet de violatione legis vel in procedendo vel in decernendo ».

2. - « An decretum [dell'organo inferiore] (...) iustum vel iniustum sit ».

3. - « Et quatenus (...) iniustum esse, an damnis recurrens sarcendus sit et an hoc Supremum Tribunal competens sit ad quaestionem solvendam de refectione damnorum » ⁽⁷⁹⁾.

In questo modo la Segnatura interpretò che la facoltà straordinaria, concessagli tramite la Segreteria di Stato e riguardante soltanto il merito, comprendeva il giudizio tanto sull'ingiustizia sostanziale della decisione amministrativa (e non soltanto sull'ingiustizia formale o controllo di legittimità) che sul modo di ripristinare il rapporto giusto, tramite il risarcimento del danno. Infatti, la Segnatura rispose ai tre dubbi:

« Ad 1: Constare de violatione legis sive in procedendo sive in decernendo (...) ».

« Ad 2: Decretum (...) *iniustum* esse ».

« Ad 3: *Affirmative*, et iuxta modum. Modus autem est quod de re videant competentia Officia Sanctae Sedis » ⁽⁸⁰⁾.

Nella sentenza la Segnatura si ritenne incompetente per stabilire il modo di risarcire il danno, in virtù dell'impossibilità per un organo giudiziario di intervenire sul merito dell'atto amministrativo, secondo il concetto di merito adoperato dall'ordinamento italiano quando un tribunale ordinario decide che l'Amministrazione ha violato un diritto soggettivo. Diceva la sentenza: « Cuius munus [della Segnatura] esse non potest immediatae ordinationes emanare quae in competentiam aliorum Dicasteriorum intrant » ⁽⁸¹⁾. Tuttavia, tramite un decre-

⁽⁷⁸⁾ « Ex instantia eiusdem Rev.mi recurrentis SS.MO porrecta, Em.mus Cardinalis Secretarius Status litteris diei 13 maii 1981, significavit Em.mo Cardinali Praefecto Supremi Tribunalis: 'il caso giuridico, al presente sottoposto all'esame di codesto Tribunale circa la illegittimità dell'atto impugnato sia anche giudicato *de merito* per sovrana disposizione di grazia' » (*Il diritto ecclesiastico*, 96/2 (1985), p. 264, n. 11).

⁽⁷⁹⁾ *Ibid.*, p. 264, n. 12.

⁽⁸⁰⁾ *Ibid.*, p. 270.

⁽⁸¹⁾ *Ibid.*, p. 270, n. III.

to del collegio dei Cardinali della stessa Segnatura, in data 1° giugno 1985, si decise che l'ufficio competente di cui parlava il terzo dubbio della sentenza del 1984, « esse hoc ipsum Supremum Tribunal Signaturae Apostolicae. Ideo hoc Supremum Tribunal decernit Rev. dum XY restituendum esse in munere docendi (...), nisi alia aequa solutio concorditer inter partes inveniatur »⁽⁸²⁾.

Quindi, dal momento che il giudizio sulla riparazione del danno non è più oggetto di grazia (nella fattispecie della sentenza della Segnatura), ma è proposto dall'art. 123 § 2 della *Pastor Bonus* come ordinaria competenza della Segnatura, sembra potersi concludere che essa dovrà ragionare nell'avvenire in modo simile a quanto ha fatto nelle decisioni descritte per poter individuare con precisione il danno cagionato e il modo di risarcirlo.

La *Pastor Bonus* ha stabilito un nuovo albo degli avvocati presso i dicasteri della curia romana (art. 183-184) e il m.p. *Iusti iudicis*, della stessa data della costituzione apostolica, ha sviluppato tale normativa. Dalla *pars narrativa* del *motu proprio* possono anche desumersi ulteriori elementi che sottolineano come la giustizia amministrativa nella Chiesa abbia per scopo precipuo la difesa dei beni giuridici, dei diritti dei fedeli, piuttosto che la difesa della legalità, come ha cercato di dimostrare l'ampio settore dottrinale testé indicato:

« Ecclesia, inde a suis exordiis, iustitiae administrandae peculiari cum sollicitudine prosecuta est (...). (...) inde a priscis temporibus caveretur ut physicae ac iuridicae personae defenderentur in ecclesiasticis processibus, ad bona propria spiritualia vel cum spiritualibus coniuncta tutanda, quae ad ipsas iure divino humanoque pertinebant. (...) Studiosa alumna (...) affecta est necessitate iura legitime defendendi etiam in iudicio »⁽⁸³⁾.

Per quanto riguarda la *causa petendi*, la *Pastor Bonus* non modifica la situazione precedente e, quindi, bisogna accettare che l'unica *causa petendi* prevista (la *violatio aliquae legis*) sia da interpretarsi nel senso ampio e sostanziale configurato dalla dottrina sotto la precedente normativa.

⁽⁸²⁾ *Ibid.*, p. 261, in calce.

⁽⁸³⁾ AAS, 80 (1988), p. 1258-1261. Cfr. C. GULLO, *Gli avvocati*, in *La Curia Romana*, cit., p. 537-544; J. LLOBELL, *Nota al m.p. « Iusti iudicis »*, in *Ius Ecclesiae*, 1 (1989), p. 735-739.

6. *Conclusioni e suggerimenti per risolvere alcune difficoltà che potrebbero rendere inefficace l'attuazione della tutela dei diritti soggettivi in via amministrativa.*

Al termine di queste riflessioni, sembra sia lecito affermare che, tramite il nuovo codice e, innanzitutto, l'art. 123 § 2 della *Pastor Bonus*, l'ordinamento canonico offra ai fedeli, e alle altre persone che siano in rapporto giuridico con organi ecclesiastici (can. 1476), la piena protezione dei loro diritti soggettivi, intesi *lato sensu*, danneggiati da un atto amministrativo singolare, sempre che ciò sia dovuto (ed è l'unica *causa petendi* possibile) alla violazione di una qualsiasi norma giuridica dalla quale, appunto, scaturisce il diritto. Tale protezione ha come presupposto necessario che l'atto provenga, mediatamente o immediatamente, da un dicastero romano, cioè che sia stata esaurita la via amministrativa gerarchica. Per il momento, esiste soltanto un tribunale giudiziale competente: la Segnatura Apostolica; gli altri tribunali sono assolutamente incompetenti *ratione materiae*. La Segnatura può giudicare due *petita* ben differenziati: l'annullamento o la rescissione dell'atto illegittimo e (cumulativamente) il merito del contraddittorio e la riparazione del danno, avendo anche competenza per determinare il modo concreto in cui tale danno ingiusto debba essere risarcito.

Questo fondamentale ampliamento delle competenze della *Sectio altera* della Segnatura comporterà un ragguardevole aumento di lavoro, come accadrà al Pontificio consiglio per l'interpretazione dei testi legislativi con il ricorso previsto dall'art. 158 della stessa *Pastor Bonus* ⁽⁸⁴⁾. Tuttavia, questa oggettiva difficoltà dovrà essere risolta con misure di tipo organizzativo e non cercando interpretazioni riduttive del nuovo sistema di giustizia amministrativa. Il futuro Regolamento della curia romana e le nuove *Normae speciales* della Segnatura offriranno la possibilità di stabilire i mezzi adeguati per superare tali difficoltà. In questo senso è stata proposta la possibilità di nominare giudici della Segnatura non soltanto cardinali ⁽⁸⁵⁾. Forse, mi sia permesso questo suggerimento, sarebbe il caso di valutare la convenien-

⁽⁸⁴⁾ Cfr. J. HERRANZ, *Il Pontificio Consiglio per l'Interpretazione dei testi legislativi*, in *La Curia Romana*, cit., p. 477-480.

⁽⁸⁵⁾ Cfr. Z. GROCHOLEWSKI, *La Segnatura Apostolica nell'attuale fase di evoluzione*, cit., p. 225; ID., *I tribunali*, in *La Curia Romana*, cit., p. 402-403; E. LABANDEIRA, *La Signatura Apostólica y los tribunales administrativos*, cit., p. 700-705.

za di conferire la competenza sul contenzioso-amministrativo ad una sezione specializzata della Rota Romana, poiché questo tribunale possiede un sufficiente numero di giudici indipendenti e un atteggiamento prevalentemente giudiziario. In questo modo, si consentirebbe alla Segnatura di poter svolgere più agevolmente gli altri importanti ed impegnativi compiti affidatigli dal legislatore. In ogni caso, se si proteggono in via giudiziale i diritti dei fedeli danneggiati da un atto amministrativo, come prevede la vigente normativa (indipendentemente da quale sia il tribunale apostolico competente, e a prescindere dalla creazione dei tribunali amministrativi inferiori), si contribuirà efficacemente alla *tranquillitas ordinis* ecclesiale, il che porterà un valido aiuto alla vera pace delle anime e alla loro salvezza eterna.