

ZENON GROCHOLEWSKI

LA PARTE RESISTENTE NEI PROCESSI
CONTENZIOSO-AMMINISTRATIVI
PRESSO LA SEGNATURA APOSTOLICA (*)

1. Il problema. — 2. Il Dicastero. — 3. L'autorità inferiore. — 4. La soluzione del problema rimane da determinare. — 5. L'autorità inferiore e il Dicastero insieme. — 6. Osservazione finale.

Le parti nei processi contenzioso amministrativi presso la Segnatura Apostolica sono fondamentalmente due: ricorrente (attore) e resistente (convenuto) ⁽¹⁾. In un altro studio mi sono occupato di una questione particolare riguardante la parte ricorrente, e cioè se ricorrente alla Segnatura Apostolica possa essere anche l'autorità amministrativa inferiore, il cui provvedimento è stato riformato dal competente Dicastero della Curia Romana ⁽²⁾. Ora invece intendo sollevare un problema concernente la individuazione della parte resistente.

1. *Il problema.*

Nei suddetti processi presso la seconda sezione della Segnatura Apostolica si possono avere principalmente tre diverse fattispecie, a seconda che si tratti di un provvedimento *confermato* da un Dicastero della Curia Romana, da esso *riformato*, o di un atto *originario* del Dicastero:

(*) Pubblicato in *Iustus Iudex. Festgabe für Paul Wesemann zum 75. Geburtstag von seinen Freunden und Schülern*, a cura di K. Lüdicke, H. Mussinghoff e H. Schwendenwein, Essen 1990, p. 469-489.

(1) Si possono avere, come partecipanti al processo, anche *cointeressati* o *controinteressati* a seconda che il loro interesse sia coincidente o contrario all'interesse del ricorrente in riferimento al contenuto del ricorso.

(2) *L'autorità amministrativa come ricorrente alla Sectio Altera della Segnatura Apostolica*, in *Apol* 55 (1982) 752-779.

a) La fattispecie più frequente si verifica allorché, contro un provvedimento dell'autorità inferiore, la persona interessata propone prima il ricorso gerarchico al competente Dicastero della Curia Romana, a norma dei can. 1737-1739 del CIC, e successivamente, in seguito alla conferma del provvedimento da parte del Dicastero, ricorre alla Segnatura Apostolica avvalendosi del can. 1445, § 2, del CIC e dell'art. 123, § 1, della Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* ⁽³⁾. Si hanno in tal caso: il *provvedimento* dell'autorità inferiore e, dopo il ricorso gerarchico, la sua *conferma* da parte del Dicastero.

A tale situazione sostanzialmente si riduce anche il caso di decreto di dimissione di un membro di un istituto di vita consacrata o di una società di vita apostolica di diritto pontificio, che — a norma dei cann. 700, 729, 746 — non ha forza se non sia stato confermato dalla Santa Sede. In tal caso, infatti, l'interessato deve proporre il ricorso gerarchico alla stessa Congregazione della Curia Romana che ha confermato il provvedimento ⁽⁴⁾, prima di poter proporre il ricorso giudiziario alla Segnatura Apostolica.

b) La seconda fattispecie, quella prospettata nel mio studio sopra menzionato, si ha quando, a seguito del ricorso gerarchico, il Dicastero della Curia Romana non conferma, ma *rimforma* il provvedimento dell'autorità inferiore, e questa ricorre alla Segnatura Apostolica contro la decisione del Dicastero.

c) La terza possibile fattispecie si ha quando davanti alla Segnatura Apostolica viene impugnato un atto amministrativo *originariamente* emesso da un Dicastero della Curia Romana, e cioè non preceduto da alcun provvedimento dell'autorità inferiore ⁽⁵⁾.

Evidentemente non c'è alcuna difficoltà nell'individuare la parte resistente nella seconda e terza fattispecie: essa non può che essere il relativo Dicastero della Curia Romana che ha riformato l'atto dell'autorità inferiore o ha emanato originariamente il provvedimento impugnato.

Il problema invece sorge riguardo alla prima fattispecie, quando cioè viene impugnato il provvedimento dell'autorità inferiore, confermato — in seguito al ricorso gerarchico — da un Dicastero della Curia

⁽³⁾ AAS, 80 (1988) 841-912.

⁽⁴⁾ Cfr. risposta della Pontificia Commissione per l'interpretazione autentica del Codice di Diritto Canonico, del 21 marzo 1986, ad II, in AAS, 78 (1986) 1323.

⁽⁵⁾ Si tratta della fattispecie prospettata nella risposta della Pontificia Commissione per l'interpretazione autentica dei Decreti del Concilio Vaticano II, dell'11 gennaio 1971, II ad 1, in AAS, 63 (1971) 329.

Romana. In tal caso si pone la domanda: chi è parte resistente, l'autorità inferiore che ha emesso il provvedimento o il Dicastero della Curia Romana? Poiché parte resistente non può non essere l'autorità il cui atto viene impugnato, detta domanda equivale alla seguente: quale atto, nel caso prospettato, costituisce l'oggetto dell'impugnazione davanti alla Segnatura Apostolica, l'atto dell'autorità inferiore o quello confermativo del Dicastero?

La risposta a questa domanda ha una notevole importanza al fine di assicurare alla vera parte resistente una adeguata possibilità di difesa del proprio operato.

Con l'entrata in vigore della menzionata Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* — e cioè dal 1° marzo 1989 — detta risposta ha assunto ancor più importanza e rilevanza vitale per il fatto che da quella data la competenza della Segnatura Apostolica non è più limitata al solo giudizio dell'illegittimità degli atti amministrativi, ma si estende anche al giudizio, qualora il ricorrente lo chieda, circa la riparazione dei danni recati con l'atto illegittimo ⁽⁶⁾. La risposta alla nostra questione avrà indubbia importanza per determinare chi dovrà riparare i danni arrecati dall'atto illegittimo.

L'individuazione della parte resistente, nel caso preso in considerazione, non è però semplice. Al riguardo, infatti, né la legislazione è univoca, né la giurisprudenza e la prassi della Segnatura è coerente, né gli autori danno tutti la stessa risposta.

Prendendo detti elementi in esame, nei quattro punti successivi, presenterò prima gli argomenti che favoriscono la tesi secondo la quale, nel caso in parola, parte resistente è il Dicastero della Curia Romana che ha confermato il provvedimento (2); poi quelli che si possono sollevare per sostenere che parte resistente è l'autorità inferiore, che originariamente ha emanato il provvedimento (3); successivamente indicherò qualche autore che ritiene che la soluzione sia ancora da determinare (4); dopodiché esprimerò la mia opinione al riguardo (5); e nella osservazione finale accennerò alle conseguenze pratiche da esaminare (6).

2. *Il Dicastero.*

In favore della tesi, secondo la quale, nel caso delineato, parte resistente è il Dicastero della Curia Romana, e cioè che davanti alla se-

(6) Costit. Ap. *Pastor Bonus*, art. 123, § 2, in *AAS*, 80 (1988) 891.

conda sezione della Segnatura Apostolica viene impugnato il suo atto confermando il precedente provvedimento, si possono addurre i seguenti argomenti non disprezzabili:

a) La stessa *Regimini Ecclesiae Universae* del 15 agosto 1967, con la quale è stata istituita la seconda sezione della Segnatura Apostolica, riferendosi alle impugnazioni considerate nel presente articolo, parla di ricorsi *adversus decisionem competentis Dicasterii* (7). Tale constatazione nel testo legislativo, che è fondamentale in materia, ha evidentemente un peso particolare.

b) La stessa espressione si trova nelle *Normae speciales* della Segnatura Apostolica del 23 marzo 1968 (8).

c) Anche alcuni articoli di dette *Normae*, riguardanti la procedura da seguire nelle cause contenzioso amministrative, indicano come atto impugnato quello del Dicastero, ad es.: stabilendo, per il ricorso alla Segnatura Apostolica, il termine perentorio *a die qua decreta vel acta quae impugnantur notificata sunt* non può che trattarsi dell'atto del Dicastero (9).

d) La risposta della Pontificia Commissione per l'interpretazione dei Decreti del Concilio Vaticano II, dell'11 gennaio 1971, stabilisce che l'ammissione del ricorso alla discussione, da parte della Segnatura Apostolica, deve essere comunicata *etiam competenti Dicasterio, quod impugnatam decisionem tulit* (10). In detta risposta non soltanto viene disposto che l'ammissione del ricorso sia comunicata al Dicastero, ma anche — e ciò ci interessa ancor di più — viene indicato che la decisione impugnata è quella del Dicastero. Similmente nella risposta della medesima Commissione dell'1 luglio 1971, circa l'effetto sospensivo dei ricorsi contro la rimozione dei parroci, si parla di ricorsi *a decisionibus SS. Dicasteriorum ad Supremum Tribunal Signaturae Apostolicae* (11).

(7) Art. 106, in AAS, 59 (1967) 921.

(8) *Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae post Constitutionem Apostolicam Pauli*. PP. VI «*Regimini Ecclesiae Universae*», Typis Polyglottis Vaticanis 1968. Queste *Normae* sono state pubblicate anche nelle diverse riviste e collezioni di documenti; ad es. in *Periodica* 59 (1970) 75-161; *Apol* 53 (1970) 249-280; I. GORDON-Z. GROCHOLEWSKI, *Documenta recentiora circa rem matrimonialem et processualem*, vol. I, Romae, 1977, p. 372-398.

(9) Art. 105, § 1. Cfr. anche artt. 106, n. 2; 108; 109, n. 3; 110; 112; 113, §§ 1, 3 e 4; 120, § 2 (però non in tutti questi articoli risulta chiaro che si tratta dell'atto del Dicastero).

(10) AAS, 63 (1971) 329.

(11) AAS, 63 (1971) 860 *sub* II.

e) Nella giurisprudenza della Segnatura Apostolica si trovano abbondantemente affermazioni che nella fattispecie esaminata indicano il Dicastero come parte resistente o il suo atto come quello impugnato⁽¹²⁾.

f) Per quanto riguarda la prassi: 1) nella intitolazione delle singole cause la Segnatura Apostolica indica, almeno da dodici anni costantemente, come parte resistente il Dicastero; 2) essa invita il Dicastero, e non l'autorità inferiore che ha emanato il provvedimento, a costituirsi ed a nominarsi un difensore (anche se non nega tale possibilità pure all'autorità inferiore)⁽¹³⁾; 3) presso la Segnatura Apostolica la vera lite giudiziaria, anche nei casi in parola, si svolge fra ricorrente e Dicastero (non escludendo però l'intervento dell'autorità inferiore che è autore del provvedimento originario).

Anche la maggioranza degli autori sostiene la suddetta tesi⁽¹⁴⁾.

Alcuni dicono semplicemente che, nei suddetti casi, spetta alla Segnatura Apostolica giudicare la legittimità dell'atto del Dicastero e

(12) Cfr. ad esempio le seguenti decisioni pubblicate: 11 novembre 1969, in *Periodica* 60 (1971) 331-333: ivi, fra l'altro, si legge che alla Segnatura Apostolica si può ricorrere « non contra quemcumque actum cuiusvis potestatis administrativae, sed adversus decisionem competentis Dicasterii »; cfr. ivi anche la parte dispositiva; 14 dicembre 1974: « Sectio Altera Signaturae Apostolicae actum Superioris ecclesiastici infra Dicasterium Curiae Romanae iudicare nequit, nisi qui a competenti Dicasterio *tamquam suus* approbatus vel confirmatus fuerit » (in P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, Milano, 1977, p. 315); 20 maggio 1978, in *Comm.* 10 (1978) 152-158: vedi la parte introduttiva, il dubbio e il tenore della parte dispositiva; 7 giugno 1986, in *MonEccl* 112 (1987) 273: parte introduttiva; 11 aprile 1987, in *MonEccl* 113 (1988) 176 e 180: parte introduttiva e quella dispositiva; 21 novembre 1987, in *Comm.* 20 (1988) 89: parte introduttiva.

(13) Per dimostrare che nella fattispecie che stiamo considerando il Dicastero è considerato parte, E. Labandeira, attribuisce grande importanza anche al fatto che nei processi in parola il Dicastero viene rappresentato da un avvocato distinto dal promotore di giustizia (*Tratado de derecho administrativo canónico*, Pamplona, 1988, p. 751). Cfr. anche G. LOBINA, *Rassegna di giurisprudenza della Sectio Altera del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (1968-1973)*, in *MonEccl* 98 (1973) 320; P.V. PINTO, *op. cit.* (nt. 12), p. 228, nt. 43. Diversamente sembra C. DE DIEGO-LORA, *El control judicial del gobierno central de la Iglesia*, in *IusCan* 11 (1971), n. 22, p. 350-351 (idem in C. DE DIEGO-LORA, *Estudios de derecho procesal canónico*, vol. 1, Pamplona, 1973, p. 420).

(14) Oltre agli autori citati nelle cinque note seguenti, cfr. R. COPPOLA, *Riflessioni sulla istituzione della Seconda Sezione della Segnatura Apostolica*, in *Apol* 43 (1970), 365-366 (vedi *infra*, nt. 51); C. DE DIEGO-LORA, art. cit. (nt. 13), p. 349 (in *Estudios...*, p. 418); E. BERNARDINI, *L'istituzione della Sectio Altera del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in *Ius populi Dei*, Miscellanea in honorem R. Bidagor, Roma, 1972, p. 75-76.

cioè vedere se tale atto abbia violato una legge⁽¹⁵⁾. C'è chi perfino limita la competenza della Segnatura al giudizio circa la retta applicazione della legge nell'ammissione o rigetto del ricorso gerarchico da parte del Dicastero⁽¹⁶⁾.

Altri autori, che sostengono che parte resistente è il Dicastero, positivamente prospettano che la competenza della Segnatura Apostolica si estende anche al giudizio circa le illegittimità compiute dall'autorità inferiore:

— o affermando che il Dicastero, quando conferma un precedente atto dell'autorità inferiore, si sostituisce a quest'ultima e fa suo il provvedimento emanato dall'autorità inferiore, ossia che la decisione del Dicastero assorbe e sostituisce l'atto confermato⁽¹⁷⁾,

(15) « Sie befindet über *Appellationen oder Rekurse*, mit denen eine Entscheidung von Kurialbehörden angefochten wird, weil diese eine *lex* verletzt hat » (H. SCHMITZ, *Rechtsschutz und kanonisches Dienstrecht*, in *Ius Sacrum*, Festgabe für K. Mörsdorf, Paderborn 1969, p. 755); « ... agitur de iudicanda legitimitate actus Dicasterii, quod Signatura Apostolica facit per Sectionem Alteram... Iudicium, a Signatura Apostolica ferendum, est circa legitimitatem decisionis a Dicasterio prolatæ; contenditur enim Dicasterii actum legem aliquam violasse » (V. CARBONE, *Dubiorum solutionum explanatio*, in *MonEccl* 97 [1972], p. 330-331). Il Carbone — evidentemente per non essere in disaccordo con la risposta della Pontificia Commissione dell'11 gennaio 1971, *sub* II, ad 2, che in art. cit. commenta — non osa dire che il Dicastero è parte, ciò che logicamente dovrebbe fare, ma dice: « Dicasterium igitur equiparandum est iis, quorum de re disceptatur (*parti in causa*) » (*ib.*, p. 331 in fondo della pagina); « lo que se somete al control jurisdiccional no son los órganos eclesiásticos en general, sino concretamente los órganos centrales que tienen un cierto carácter administrativo, es decir, utilizando una fórmula más amplia lo que podríamos denominar Administración Central de la Iglesia » (J.A. SOUTO, *El reglamento del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica*, in *IusCan* 9 [1969], p. 529).

(16) Il ricorso alla Segnatura Apostolica « fit minoris valoris cum competentia Signaturæ sit non plena sed partialis, i.e. *de modo quo egit auctoritas ad quam primus factus est recursus*. Ordinarie Signatura Apostolica non de ipsa materia iudicat, sed de *recta legis applicatione in recursu admittendo vel recusando* » (J. BEYER, *Responsa Pontificiæ Commissionis Codici Iuris Canonici authentice interpretando: annotationes*, in *Periodica* 78 [1988], p. 156: il corsivo è mio).

(17) G. DELGADO, *La actividad de la Signatura Apostólica en su Sección Segunda*, in *IusCan* 12 (1972), n. 23, p. 79-80; P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico*, vol. I: *Profili di diritto sostanziale*, Milano, 1973, p. 98, nt. 67; P.V. PINTO, *op. cit.* (nt. 12), p. 228-229; J. KRUKOWSKI, *Administracja w Kościele*, Lublin 1985, p. 224-225; E. LABANDEIRA, *op. cit.* (nt. 13), p. 750-751. Cfr. anche R. COPPOLA, *Annotazioni in margine all'interpretazione autentica sulla giurisdizione di legittimità nel diritto canonico*, in *Il Diritto Ecclesiastico* 83 (1972), I, 386.

così che i vizi di ambedue gli atti si accumulano agli effetti dell'impugnazione⁽¹⁸⁾;

— oppure dicendo che parte convenuta ossia resistente è *immediatamente* (o direttamente) il Dicastero e *mediatamente* (o indirettamente) l'autorità inferiore, e che l'oggetto del ricorso è l'impugnativa sia della decisione del Dicastero sia dell'atto da esso confermato⁽¹⁹⁾. Sembra che questa osservazione sia una conseguenza dell'affermazione precedente e la integri⁽²⁰⁾.

Gli autori che difendono la tesi, secondo la quale parte resistente è il Dicastero, oltre a rilevare alcuni degli argomenti indicati sopra, fanno riferimento alla legislazione italiana e spagnola⁽²¹⁾, nonché rafforzano tale tesi rilevando:

— che il Dicastero, nel caso, non è *tribunale* di primo grado (se lo fosse evidentemente non potrebbe intervenire presso il foro superiore), ma rimane — pur come un grado superiore — nell'ambito dell'amministrazione attiva, e perciò ha interesse a mantenere in vita il provvedimento da esso confermato⁽²²⁾;

— che comunque non si può ricorrere alla Segnatura Apostolica contro un provvedimento dell'autorità inferiore, prima che esso non sia stato confermato dal competente Dicastero della Curia Romana, e cioè in tal modo diventi definitivo⁽²³⁾;

⁽¹⁸⁾ E. LABANDEIRA, *op. cit.* (nt. 13), p. 751.

⁽¹⁹⁾ I. GORDON, *Normae speciales Supremo Tribunalis Signaturae Apostolicae*, in *Periodica* 59 (1970) 100 (dopo la contraria dichiarazione della Segnatura Apostolica del 9 novembre 1970, di cui tratterò in avanti, il Gordon sembra accettarla ma con riserve, nell'articolo *El recurso contencioso-administrativo canónico*, in *Sal Terrae* 61 [1973] p. 645-646 e *ivi*, nt. 22); G. LOBINA, *La competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla « Sectio Altera » e alla problematica rispettiva*, Roma, 1971, p. 110; F. D'OSTILIO, *De appellationis problemate in Sectione Altera Signaturae Apostolicae relate ad causas vigore art. 107 Constitutionis « Regimini » ipsi delatas*, in *Periodica* 67 (1978) 691; E. LABANDEIRA, *op. cit.* (nt. 13), p. 751. Riguardo alla opinione di I. Gordon, e G. Lobina, cfr. anche *infra*, nt. 53 nonché 55 e 56.

⁽²⁰⁾ La decisione del Dicastero « absorbe y sustituye el acto administrativo anterior... de modo que el objeto directo de la impugnación es en nuestro caso el acto del dicasterio » (E. LABANDEIRA, *op. cit.*, in nt. 13, p. 750-751).

⁽²¹⁾ F. D'OSTILIO, art. cit. (nt. 19), p. 691, nt. 7; E. LABANDEIRA, *op. cit.* (nt. 13), p. 750, nt. 170. Cfr. anche R. COPPOLA, art. cit. (nt. 17), p. 386.

⁽²²⁾ V. CARBONE, art. cit. (nt. 15), p. 332. P.V. PINTO, *op. cit.* (nt. 12), p. 228-229; E. LABANDEIRA, *op. cit.* (nt. 13), p. 750.

⁽²³⁾ G. DELGADO, art. cit. (nt. 17), p. 72; E. BERNARDINI, art. cit. (nt. 14), p. 76; J. KRUKOWSKI, *op. cit.* (nt. 17), p. 225.

— che la tesi contraria, e cioè che parte resistente sia nel caso l'autorità inferiore, sembra scaturire dall'idea che gli organi centrali, ossia i Dicasteri della Curia Romana, non sono suscettibili di controllo giudiziario, mentre lo sono ⁽²⁴⁾;

— che, se il Dicastero in seguito al ricorso gerarchico revoca o cambia il provvedimento dell'autorità inferiore oppure lo sostituisce con un altro, si riconosce l'efficacia di tale atto e la piena responsabilità del Dicastero per esso; non si capisce quindi perché, se in seguito allo stesso ricorso il Dicastero confermasse il provvedimento, tale decisione non dovrebbe avere la stessa efficacia o il Dicastero non dovrebbe essere responsabile di essa ⁽²⁵⁾: ciò indicherebbe che in ogni caso il Dicastero si sostituisce all'autorità inferiore e, anche se conferma il provvedimento, lo fa in un certo qual modo suo ⁽²⁶⁾.

3. *L'autorità inferiore.*

Ci sono pure validi argomenti per sostenere la tesi contraria, e cioè che nel caso del ricorso alla seconda sezione della Segnatura Apostolica contro un provvedimento confermato (in seguito al ricorso gerarchico) da un Dicastero della Curia Romana, parte resistente non è il Dicastero ma l'autorità inferiore che ha emanato il provvedimento, impugnato prima davanti al competente Dicastero poi davanti alla Segnatura Apostolica:

a) Il 9 novembre 1970 la Segnatura Apostolica ha emanato una *dichiarazione* nella quale, riferendosi al nostro caso afferma che parte resistente *non est Dicasterium quod impugnatam decisionem tulit, sed Ordinarius vel Superior qui actum administrativum posuit, ex quo « contentio » orta est* ⁽²⁷⁾.

b) La risposta della Pontificia Commissione dell'11 gennaio 1971, addotta sopra in favore della tesi contraria ⁽²⁸⁾, se si sottolinea l'altra sua parte, ancor più conferma l'opinione che ora sto presentando. Detta risposta infatti stabilisce che l'ammissione del ricorso alla discussione, da parte della Segnatura Apostolica, deve essere co-

⁽²⁴⁾ G. DELGADO, art. cit. (nt. 17), p. 79; cfr. anche p. 72-75.

⁽²⁵⁾ G. DELGADO, art. cit. (nt. 17), p. 73.

⁽²⁶⁾ P. MONETA, *op. cit.* (nt. 17), p. 98, nt. 67.

⁽²⁷⁾ Declaratio de recursu adversus decisionem Dicasterii Curiae Romanae (9 nov. 1970), in *Periodica* 60 (1971), 349-350; I. GORDON-Z. GROCHOLEWSKI, *Documenta...*, cit. (nt. 8), p. 402-403, n. 3177.

⁽²⁸⁾ Vedi anche E. LABANDEIRA, art. cit. (nt. 13), p. 751.

municata *praeter quam parti ex adverso interesse habenti, etiam competentis Dicasterio, quod impugnatam decisionem tulit* ⁽²⁹⁾. Ciò insinua due cose: 1) che il Dicastero non sia *pars ex adverso interesse habens* ⁽³⁰⁾, e 2) che l'ammissione debba essere comunicata soprattutto *parti ex adverso interesse habenti*: infatti, non si è dubitato se l'ammissione del ricorso debba essere notificata alla *pars ex adverso interesse habens* (questo risulta pacifico sia nel quesito che nella risposta), si è dubitato soltanto se, *oltre (praeter quam)* a questa, l'ammissione debba essere notificata anche al Dicastero. Evidentemente tale dubbio non avrebbe senso se, secondo la legislazione allora vigente, il Dicastero fosse ritenuto parte resistente ⁽³¹⁾. Per di più si deve osservare che la commentata risposta della Pontificia Commissione — che non sembra intravedere il Dicastero come parte resistente — collima bene con la suddetta *dichiarazione* della Segnatura Apostolica, emanata due mesi prima, anzi, sembra costituire un eco di essa. In questa infatti, dopo aver asserito che *pars resistens* non è il Dicastero ma l'Ordinario o il Superiore, nella parte finale si asserisce, similmente come

⁽²⁹⁾ Cfr. *sopra* nt. 10.

⁽³⁰⁾ E. BERNARDINI (art. cit. in nt. 14, p. 75) sostiene che questa risposta è strettamente collegata con la immediatamente precedente, e cioè affermativa al dubbio *utrum recurri possit ad Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal — Sectionem Alteram — adversus decisionem competentis Dicasterii, quoties defuerit decisio ex parte auctoritatis ecclesiasticae inferioris* (AAS, 63 [1971], p. 329), e che la *pars ex adverso interesse habens* significa qui i c.d. « controinteressati ». A mio parere non c'è alcun valido fondamento per sostenere che la risposta commentata si riferisca alla fattispecie prospettata in quella immediatamente precedente. Anzi, se così fosse, il dubbio, al quale si voleva rispondere, apparirebbe completamente assurdo, e cioè « se l'ammissione del ricorso debba essere notificata anche alla parte resistente »: infatti è certo che nella fattispecie della risposta precedente parte resistente non può che essere il Dicastero. Né ci sono solidi argomenti per affermare che nella risposta la *pars ex adverso interesse habens* siano qui i c.d. « controinteressati » (e cioè quelli dei quali l'interesse coincide con l'interesse della parte resistente), tanto più che si tratta dell'espressione al singolare.

⁽³¹⁾ Riferendosi a detta risposta M. Cardinale perfino afferma: « ... la separazione concettuale tra *pars dumtaxat ex adverso interesse habens* e *Dicasterium, quod impugnatam decisionem tulit* offriva l'impressione... anche di un atteggiamento culturale che, considerando le Sacre Congregazioni come organi di tal vertice da non possedere un interesse reale alla situazione originata dal provvedimento impugnato, finiva con il declassarne le decisioni di conferma a meri beneplaciti con carattere più o meno paternalistico », considerando la decisione del Dicastero « un atto immeritevole di meditazione specificamente canonistica » (*Brevi note sulla conferma e la parte resistente nei primi anni della giurisprudenza del contenzioso amministrativo canonico*, in *Il Diritto Ecclesiastico* 98 [1987], p. 167).

nella *risposta*, che: « In quolibet casu Signatura Apostolica exitum quaestionis statim communicat non modo cum partibus quarum interest, verum etiam cum Dicasterio quod impugnatam decisionem tulit »⁽³²⁾.

c) Forse si potrebbe citare qui qualche articolo non del tutto chiaro delle *Normae speciales* della Segnatura Apostolica⁽³³⁾, ma non penso che in essi si trovi un argomento solido in favore della tesi che sto presentando⁽³⁴⁾.

d) Con più ragione invece si può rilevare che l'art. 106 della *Regimini Ecclesiae Universae*, con il quale è stata istituita la seconda sezione della Segnatura Apostolica, fa distinzione fra l'*actus potestatis administrativae* che ha dato origine alla controversia e la *decisio competentis Dicasterii*, rendendo competente la Segnatura *quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse*, e non quando la *decisio* del Dicastero abbia violato la legge⁽³⁵⁾. Però è stato osservato — e non

⁽³²⁾ Il corsivo è mio.

⁽³³⁾ Cfr. sopra (nt. 8).

⁽³⁴⁾ C. De Diego-Lora ritiene che, all'art. 112 di dette *Normae speciales*, la possibilità alla difesa dell'atto impugnato si dà piuttosto a quelli che hanno interesse ad opporsi e non al Dicastero, affermando: « De este precepto legal se deriva que la demanda que inicia el recurso, con los documentos que se estimen necesarios, debe cuidar el Secretario que sea comunicada a la Autoridad eclesiástica que dictó la decisión impugnada, así como a todos aquéllos que tengan interés en oponerse. Pero así como a aquéllos que tengan un interés adverso al recurrente, se les invita, entre otras posibilidades que se les otorga, a presentar su eventual oposición al recurso; a la Autoridad eclesiástica notificada, solo se le requiere para que, en el plazo de treinta días, a partir de haber recibido la comunicación, remita al Tribunal todos los actos y documentos relativos al caso » (art. cit. in nt. 13, p. 349-350; in *Estudios...*, p. 418-419; cfr. anche G. DELGADO, art. cit. in nt. 17, p. 80). Forse però l'A. non si è accorto che nel citato art. 112 l'*Auctoritas ecclesiastica* entra nel concetto di quelli che hanno interesse ad opporsi. Ciò risulta dalle parole: « ... cum Auctoritate ecclesiastica... necnon cum aliis quorum interest se opponere » (cfr. anche *ivi*, art. 114, § 2: « ... ab Auctoritate ecclesiastica et a quovis alio cuius interest se opponere »). L'art. 111 prescrive: *Sive Patronus recurrentis aut ipsa pars recurrens, sive altera pars, debet pro processu domicilium eligere vel Romae vel in Civitate Vaticana, ad recipiendam notificationem actorum processualium ad se spectantium*. Si potrebbe obiettare: se l'*altera pars*, ossia la parte resistente, fosse il Dicastero, il prescritto non si capirebbe, dato che tutti i Dicasteri della Curia Romana hanno la propria sede nella Città del Vaticano o a Roma. Ma forse l'articolo non è del tutto preciso e può trattarsi del domicilio al quale consegnare gli atti al Patrono del Dicastero.

⁽³⁵⁾ Ecco il testo: « Per alteram sectionem Signatura Apostolica contentiones dirimit ortas *ex actu potestatis administrativae* ecclesiasticae, et ad eam, ob interpositam appellationem seu recursum adversus *decisionem competentis Dicasterii*, delatas, quoties contendatur *actum ipsum legem aliquam violasse* » (il corsivo è mio).

senza fondamento — che il sostantivo *actus* alla fine del menzionato art. 106, considerata la sua generalità, può comprendere sia il provvedimento iniziale che ha dato origine alla controversia sia la decisione del Dicastero della Curia Romana ⁽³⁶⁾.

e) Comunque non mancano nella giurisprudenza della Segnatura Apostolica riferimenti che indicano come atto impugnato quello dell'autorità inferiore ossia questa come parte resistente ⁽³⁷⁾.

f) Come non mancano cause, relative alla fattispecie considerata, nella cui intitolazione presso la Segnatura Apostolica appare come resistente l'autorità inferiore ⁽³⁸⁾.

g) Inoltre occorre osservare che i testi legislativi recenti, e cioè il CIC/1983 (cfr. can. 1445, § 2) e la *Pastor Bonus* (cfr. art. 123, § 1) ⁽³⁹⁾ non contengono più la citata espressione *adversus decisionem competentis Dicasterii* che si trovava nella *Regimini Ecclesiae Universae* (non più in vigore), con la quale è stata istituita la seconda sezione della Segnatura Apostolica.

Ci sono anche autori che indicano come parte resistente proprio l'autorità inferiore e non il Dicastero, anche se in genere non forniscono rilevanti spiegazioni al riguardo ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁶⁾ I. GORDON, *Normae...*, cit. (nt. 19), p. 101-102; G. LOBINA, *op. cit.* (nt. 19), p. 111; Z. GROCHOLEWSKI, art. cit. (nt. 2), p. 754-755 e 771.

⁽³⁷⁾ Vedi ad es. il dubbio concordato e il dispositivo nelle seguenti decisioni: 24 novembre 1973, in *Periodica* 64 (1975) 296-306: qui cfr. anche la parte introduttiva; 28 gennaio 1974, *ibidem*, p. 328-334: soltanto la parte dispositiva; 23 febbraio 1974, in P.V. PINTO, *op. cit.* (nt. 12), p. 300-304; cfr. anche 13 dicembre 1975, *ivi*, p. 321-322.

⁽³⁸⁾ Oltre alle due ultime citazioni nella nt. precedente (alle quali corrispondono presso la Segnatura Apostolica rispettivamente prot. n. 3334/72 CA e 6023/74 CA), cfr. presso il Supremo Tribunale le seguenti altre cause: Bisuntin., Remotionis, prot. n. 836/68 CA; Altaripen., prot. n. 124/69 CA; Panormitan., Dimissionis, prot. n. 1049/69 CA; Lugdunen., Expulsionis, prot. n. 150/70 CA; Caltanisiaden., Iurium, prot. n. 1530/71 CA; Bracaren., Poenarum, prot. n. 431/73 CA; Lucionen., Remotionis, prot. n. 6279/75 CA; Agrien., Pensionis, prot. n. 6863/75 CA; S. Marci et Bisinianen., Remotionis, prot. n. 6887/75 CA; Isclan., Iurispatronatus, prot. n. 7328/75 CA; Romana, Translationis, prot. n. 7940/76 CA; Goan., Pensionis, prot. n. 9647/77 CA.

⁽³⁹⁾ AAS, 80 (1988), 891.

⁽⁴⁰⁾ A. RANAUDO, *Il contenzioso amministrativo canonico*, in *MonEccl* 93 (1968), III, p. 561, n. 12 (*idem* in A. RANAUDO, *Note circa il contenzioso amministrativo canonico e gli atti amministrativi canonici*, Neapoli, 1969, p. 19); E. GRAZIANI, *De iustitia administrativa. Praelectiones, ad usum privatum Studii Rotalis*, Romae 1973, p. 44-45; C. LEFEBVRE, *De iustitia administrativa in Ecclesia, pro manuscripto, Studium Rotale*, Romae, 1975, p. 87; K. MATTHEWS, *The Development and Future of*

Fra queste spiegazioni sarebbe comunque da notare l'opinione di A. Ranaudo che considerando il Dicastero, quando questo conferma il provvedimento in seguito al ricorso gerarchico, come organo di controllo, osserva che « l'atto di controllo, anche se integrativo della volontà, rimane sempre distinto da quello dell'ente che emanò la manifestazione di volontà »⁽⁴¹⁾.

Per scorgere — nella fattispecie che stiamo contemplando — la rilevanza dell'autorità inferiore, nel suo interesse ad opporsi al ricorso rivolto alla Segnatura Apostolica, penso che si debbano notare soprattutto le seguenti realtà:

a) Prendiamo prima in considerazione come la questione viene soggettivamente vista ed affrontata da parte del ricorrente, ad es. da parte di un parroco rimosso dalla parrocchia. Egli contesta davanti al Dicastero della Curia Romana (Congregazione per il Clero) il provvedimento dell'autorità inferiore, e cioè il decreto di rimozione emanato dal vescovo diocesano. Se poi ricorre anche alla Segnatura Apostolica è perché il Dicastero non ha accolto la sua contestazione e la rimozione rimane in piedi. Ciò che egli non ha potuto ottenere con il ricorso gerarchico, intende poi ottenere con quello alla seconda sezione del Supremo Tribunale. Con altre parole, sia nel ricorso gerarchico sia in quello giurisdizionale alla Segnatura Apostolica egli intende impugnare l'atto della sua rimozione dalla parrocchia.

Egli non ricorre alla Segnatura Apostolica principalmente contro la decisione confermativa del Dicastero, ma contro il decreto di rimozione emesso dal Vescovo (che non è stato riformato dal Dicastero); sempre intende ottenere che il provvedimento del Vescovo venga infirmato e perciò ordinariamente adduce le violazioni di legge da parte del Vescovo nell'emanazione del provvedimento. D'altronde, se fosse dichiarato illegittimo soltanto l'atto di conferma come tale, emesso dal Dicastero (ad es. perché questo, contro il can. 1738, avesse negato al ricorrente il diritto di avvalersi di un avvocato), rimarrebbe in vigore il provvedimento di rimozione decretato dal Vescovo; ma quello che il ricorrente vuole — sia proponendo il ricorso al Dicastero sia ricorrendo alla Segnatura — è che sia invalidato l'atto di rimozione.

the Administrative Tribunal, in *StCan* 18 (1984), 132. Così sembra sostenere anche M. CARDINALE, art. cit. (nt. 31), 156-167. Cfr. inoltre C. DE DIEGO-LORA, art. cit. (nt. 13), p. 351 (in *Estudios...*, p. 420); R. COPPOLA, *Riflessioni...*, cit. (nt. 14), p. 366; e *sopra*, nt. 19: l'osservazione circa I. Gordon.

(41) Art. cit. (nt. 40), p. 561 (in *Note...*, p. 19).

b) In realtà, come risulta manifestamente dalla *giurisprudenza* della Segnatura Apostolica, nella stragrande maggioranza dei casi vengono addotte le violazioni di legge che si asseriscono compiute da parte dell'autorità inferiore; di queste violazioni si discute nel processo; e le decisioni del Supremo Tribunale affermative o negative, circa la legittimità dell'atto impugnato, si riferiscono generalmente a tali violazioni.

c) Se rivolgiamo l'attenzione all'*interesse ad opporsi* alla domanda del ricorrente, sembra che lo abbia principalmente, nonché in modo più incisivo e vitale, l'autorità inferiore che ha emanato originariamente il provvedimento; ad es. il Vescovo, il cui provvedimento di rimozione di un parroco potrà essere dichiarato nullo o annullato dalla Segnatura Apostolica, nel qual caso egli, oltre ad una certa sconfitta di fronte all'opinione pubblica, dovrebbe — ciò che ha una particolare importanza — accettare che rimanga come parroco in una concreta parrocchia della propria diocesi un sacerdote, il cui ministero egli ritiene inefficace o addirittura dannoso (cfr. cann. 1740-1741); similmente l'eventuale sentenza favorevole della Segnatura Apostolica circa il ricorso di una religiosa dimessa toccherebbe principalmente il suo istituto religioso, i cui superiori sono convinti in coscienza che detta religiosa distrugge la vita della comunità o semina scandalo e divisione (cfr. can. 696).

d) L'osservazione appena fatta circa l'interesse vitale dell'autorità inferiore, deve essere integrata da un'altra, riguardante la specifica *natura della potestà nella Chiesa*. Diversamente che negli ordinamenti statali, il Vescovo diocesano, come ho notato altrove ⁽⁴²⁾, non è semplicemente l'esecutore degli ordini dei Dicasteri della Curia Romana o del Papa, ma ha — ed anzi primordialmente — una missione e quindi una *potestà propria*, conferita nella consacrazione episcopale ⁽⁴³⁾, e conseguentemente egli ha delle *responsabilità personali* principalmente *davanti al Signore*. Ciò considerato egli non è semplicemente un organo gerarchicamente inferiore ai Dicasteri della Curia Romana, nel senso di una subordinazione uguale a quella che si verifica negli ordinamenti statali fra gli organi gerarchicamente ordinati ⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴²⁾ Art. cit. (nt. 2), p. 773-775.

⁽⁴³⁾ *Lumen gentium*, 21.

⁽⁴⁴⁾ G. Delgado osserva: « la Iglesia particular es un ente descentralizado con respecto a la Iglesia universal. Esta realidad, con todas las matizaciones y reservas

Mi sembra che ciò vale in qualche modo anche per le altre autorità amministrative inferiori, dal momento che nella Chiesa ognuno ha la propria vocazione specifica, la propria missione e la propria responsabilità davanti al Signore. Nessuna autorità, svolgendo il proprio *munus*, può considerarsi nella Chiesa un semplice mercenario. Così un Superiore di un istituto religioso, consapevole della propria missione verso la comunità, non potrà essere tranquillo in coscienza di fronte ad un eventuale danno spirituale che potrebbe derivare alla sua comunità da una decisione di un'autorità superiore o giudiziaria.

Questa natura della potestà dell'autorità inferiore nella Chiesa, mentre, da una parte, incide più profondamente sulla sua *responsabilità* nell'emanazione del provvedimento e lo rende in qualche modo (o sostanzialmente) *autonomo*, dall'altra parte, quando viene messo in discussione un suo provvedimento, produce in detta autorità l'interesse particolarmente *personale* ad opporsi, in quanto ancorato nell'esercizio della propria specifica vocazione divina.

e) Al riguardo, ha anche una certa importanza vedere come negli schemi dell'attuale Codice veniva affrontata la questione della riparazione dei danni derivati da un atto illegittimo. Nella preparazione del Codice ora vigente si prospettava, come sappiamo, l'istituzione dei tribunali amministrativi inferiori, e soltanto quasi alla vigilia della promulgazione è stata omessa quella parte della legge universale proposta. Fin dal relativo schema elaborato nel 1971 ⁽⁴⁵⁾ si prevedeva che i tribunali amministrativi, compresa evidentemente la seconda sezione della Segnatura Apostolica, fossero competenti anche a giudicare circa la riparazione dei danni derivanti da un atto illegittimo ⁽⁴⁶⁾. Ciò che qui ci interessa è il fatto che fin da quell'anno costantemente si proponeva che, nella fattispecie considerata nel presente studio, per i danni rispondesse l'autorità inferiore e non il superiore gerarchico che ha confermato il provvedimento. Nello sche-

que es preciso hacer, impide situar al Obispo diocesano como órgano jerárquicamente inferior a cualquier dicasterio. Es decir, dentro de cada ente — Iglesia universal e Iglesia particular — se pueden estructurar jerárquicamente sus órganos. Pero, realizar tal ordenación jerárquica entre órganos de diferentes entes eclesiásticos no parece estar de acuerdo con la autonomía propia del fenómeno descentralizador » (art. cit. in nt. 17, p. 70). Cfr. anche CIC, cann. 368, 369 e 375 con le loro fonti.

⁽⁴⁵⁾ Pubblicato in forma riservata Typis Polyglottis Vaticanis nel 1972. Cfr. al riguardo *Comm.* 4 (1972), 35-38.

⁽⁴⁶⁾ Lo schema precedente, quello cioè dell'anno 1970, prevedeva che circa la riparazione dei danni in parola siano competenti i tribunali ordinari: cfr. *Comm.* 2 (1970) 193, ed anche 5 (1973), 241.

ma del 1971 si parlava della responsabilità « dell'autore del primo decreto »⁽⁴⁷⁾, negli schemi successivi è stato precisato che si tratta del « suo ufficio ». Ecco il testo che è identico negli schemi del 1980 e del 1982⁽⁴⁸⁾: « *Etsi decretum confirmatum vel mutatum sit a Superiore [che ha giudicato il ricorso gerarchico], de damnis tamen, si forte debeantur, officium eius, qui primum tulit decretum, respondet; officium autem Superioris, qui decretum ad normam eorum canonum mutavit, eatenus respondet, quatenus ex eius decisione et ius subiectivum sit laesum et damna obvenerint* »⁽⁴⁹⁾.

Tale disposizione, mantenuta costantemente negli schemi, dimostra che proprio nell'autorità inferiore si è intravisto la parte convenuta ossia resistente.

Infatti se si fosse ritenuto che il superiore gerarchico (nel caso il Dicastero), che ha confermato il provvedimento, si sostituisce all'autorità inferiore facendo suo il provvedimento di quest'ultima, logicamente egli avrebbe dovuto essere indicato come pienamente responsabile per quel provvedimento, anche per quanto concerne la eventuale riparazione dei danni nel caso di provvedimento illegittimo.

Si è proposto, invece, che i danni siano riparati dall'autorità inferiore; questa quindi negli schemi appare principalmente responsabile per il provvedimento e conseguentemente dovrebbe essere considerata parte resistente.

f) Sulla stessa linea del resto si pongono i canoni dei menzionati schemi, riguardanti la procedura da seguire nei tribunali amministrativi allora previsti, indicando come parte resistente il superiore *adversus cuius decretum recursus primum propositus est*⁽⁵⁰⁾.

(47) Can. 18, § 3: *Etsi decretum confirmatum vel mutatum sit a superiore [che ha giudicato il ricorso gerarchico], de damnis tamen, si forte debeantur, auctor primi decreti, vi muneris sui, respondet; superior autem, qui decretum ad normam eorum canonum mutavit, eatenus respondet, quatenus ex eius decisione damna obvenerint.*

(48) Rispettivamente i cann. 1703, § 3, e 1751, § 3. Al riguardo P. CIPROTTI, *Il risarcimento del danno nel progetto di riforma del Codice di diritto canonico*, in *EIC* 37 (1981), 171-176.

(49) Identico testo troviamo nello *Schema canonum de tutela iurium seu de processibus*, del 1982, elaborato dalla Pontificia Commissione per la revisione del Codice di Diritto Canonico Orientale, al can. 386, § 3. Nel successivo schema di tutto il Codice di Diritto Canonico Orientale, del 1986, tale paragrafo è stato semplicemente omesso (cfr. *ivi*, can. 1009), senza averlo sostituito con una diversa disposizione. Nel CCEO, la questione viene affrontata al can. 1005.

(50) Nello schema del 1971, can. 24; in quello del 1980, can. 1708; e nello schema del 1982, can. 1756.

4. *La soluzione del problema rimane da determinare.*

Ci sono anche autori indecisi, quelli cioè che non si pronunciano decisamente in favore di nessuna delle due tesi finora descritte, ma ritengono che spetta alla giurisprudenza o al Legislatore risolvere la questione.

Così R. Coppola nota: « *La vocatio in causam* dell'autorità inferiore, dalla quale l'atto impugnato promana, dipenderebbe dall'accoglimento o meno, nell'ordinamento canonico, della teoria del *provvedimento originario*, che consiste nell'autonomia di questo provvedimento rispetto a quello dell'organo superiore » ⁽⁵¹⁾.

Similmente G. Raab, dopo aver indicato le due suddette tesi conclude: quale di esse è da accogliere, dipende concretamente dal fatto come si vede la relazione fra l'atto amministrativo originario e la decisione del superiore amministrativo, se cioè l'atto amministrativo originario perdura eventualmente con cambiamenti, oppure la decisione dell'autorità superiore in certo senso lo assorbe. E propone: « Il Legislatore ecclesiastico deve decidere quale soluzione desidera che sia accettata per il diritto canonico » ⁽⁵²⁾.

5. *L'autorità inferiore e il Dicastero insieme.*

I. Gordon, riferendosi alla fattispecie presa in esame, nel 1970 affermava: « *conventus est immediate Dicasterium, mediate autem — aut fortasse aequae immediate — Ordinarius loci* » ⁽⁵³⁾, e cioè, pur esprimendo la tesi presentata sopra al paragrafo 2, dubitava se non si dovesse piuttosto considerare ambedue le autorità in ugual modo come parte resistente.

G. Lobina — che anche egli prima sembrava condividere l'opinione esposta sopra al paragrafo 2 ⁽⁵⁴⁾ — ha successivamente critica-

⁽⁵¹⁾ R. COPPOLA, art. cit. (nt. 17), p. 386. L'A. prosegue: « È da tener presente però, specialmente in considerazione della fluidità della legislazione, che un certo orientamento, secondo quanto si è accennato, potrebbe essere dato dalla giurisprudenza, in formazione, come è avvenuto in Italia, dove, però, la giurisprudenza ha aderito alla diversa teoria, detta *della decisione*, per la quale il provvedimento posto dall'organo superiore assorbe quello originario, anche nel caso di rigetto del ricorso gerarchico » (*ivi*; cfr. anche *ivi*, p. 385). Un po' diversamente vedeva il Coppola la questione nel suo studio precedente, cit. sopra (nt. 14).

⁽⁵²⁾ G. RAAB, *Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung*, Roma, 1978, p. 200.

⁽⁵³⁾ *Normae...*, cit. (nt. 19), p. 100, n. 58.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. *sopra*, nt. 19.

to la menzionata *dichiarazione* della Segnatura Apostolica del 9 novembre 1970, osservando che non soltanto viene impugnato, nel caso considerato, l'atto del superiore ma anche quello del Dicastero. In tal modo è arrivato a sostenere: « è ben vero che il ricorso impugnato è quello del Superiore, ma una volta esaurito il ricorso gerarchico, non è solo l'atto amministrativo del Superiore che viene inficiato, ma il provvedimento del Dicastero, per cui, e l'atto amministrativo del Superiore e l'atto del Superiore Dicastero costituiscono un *quid unum inscindibile*. Sicché i resistenti sono il Superiore e il Dicastero »⁽⁵⁵⁾. In questo testo però non è del tutto chiaro se e in qual preciso modo il Lobina abbia cambiato il suo precedente pensiero, indicando ora come ricorrenti « il Superiore e il Dicastero »⁽⁵⁶⁾.

Comunque a mio parere, come parte resistente nella fattispecie in parola, devono essere considerati l'autorità inferiore e il Dicastero della Curia Romana, e cioè quegli organi della pubblica amministrazione nell'ambito dei quali l'atto impugnato è stato emanato e poi, dopo l'esperimento del ricorso gerarchico, confermato. Evidentemente anche la maggioranza degli autori, intravedendo il Dicastero come parte resistente, include nell'atto impugnato del Dicastero — come ho notato sopra — anche quello dell'autorità inferiore. Però tale impostazione è diversa da quella che intendo propugnare.

Nel presentare il mio pensiero ricorrerò alle realtà sottostanti piuttosto che ai testi normativi o giurisprudenziali che sono, come abbiamo visto, tutt'altro che chiari e univoci (anche se pure in questi si potrebbero rintracciare gli argomenti in favore della tesi che sto per esporre)⁽⁵⁷⁾. Mi accingo ora a descrivere e giustificare la mia opinio-

⁽⁵⁵⁾ *Rassegna...*, cit. (nt. 13), p. 319-320. Cfr. anche M. CARDINALE, art. cit. (nt. 31), p. 157-158; nonché G. DELGADO, art. cit. (nt. 17), p. 73 (« La logica parece exigir que si actúa un dicasterio romano, con independencia del tenor de su resolución, entre a formar parte de la controversia ») e 79 (« El dicasterio, pues, debería aparecer en este proceso como parte demandada. Al menos, junto con el órgano inferior »); C. DE DIEGO-LORA, art. cit. (nt. 13), p. 349-351 (in *Estudios...*, p. 418-420).

⁽⁵⁶⁾ Cfr. anche G. LOBINA, *Elementi di procedura amministrativa canonica*, Roma, 1973, p. 34 (si tratta dell'opuscolo pubblicato nello stesso anno che l'articolo in cui Lobina solleva le riserve contro la *dichiarazione* della Segnatura Apostolica).

⁽⁵⁷⁾ Nelle *Normae speciales*, cit. sopra (nt. 8) all'art. 114 § 2 troviamo anche l'espressione *partes resistentes*; ciò sembra indicare che in veste della parte resistente possono essere più autorità (o persone). Del resto il fatto che nei testi normativi e giurisprudenziali ci sono argomenti sia per la tesi presentata sopra al paragrafo 2 sia quelli in favore della tesi descritta al paragrafo 3, e tutto il disorientamento degli autori al riguardo è già significativo.

ne, facendo riferimenti a considerazioni fatte sopra, per meglio precisare la mia mente.

Fondamentali per me sono le osservazioni che ho fatto sopra (3) per sottolineare la rilevanza dell'autorità inferiore nel suo interesse alla giusta soluzione della controversia. Ora, per maggior chiarezza, le richiamerò secondo l'importanza dei singoli rilievi, al fine di formulare la mia prima conclusione.

Considerando soprattutto:

— la specifica natura della potestà nella Chiesa (diversa da quella negli ordinamenti statali), per cui l'autorità inferiore (specialmente il Vescovo diocesano) ha un potere proprio, autonomo, che nello stesso tempo per sua natura è una missione divina, ed ha quindi una responsabilità personale e diretta davanti al Signore;

— e, di conseguenza, l'interesse particolarmente personale e sommamente vitale dell'autorità inferiore ad opporsi, qualora venga impugnato un suo provvedimento ed essa ritiene di non poter revocarlo e cambiarlo;

e tenendo inoltre conto:

— dell'intenzione del ricorrente, che, rivolgendosi alla seconda sezione della Segnatura Apostolica, vuole fundamentalmente ottenere (pienamente o in parte) ciò che non ha potuto ottenere in via del ricorso gerarchico, e cioè che venga infirmato il provvedimento dell'autorità inferiore;

— della giurisprudenza della Segnatura Apostolica che, indipendentemente da tali o altre impostazioni verbali, in realtà nei casi qui esaminati generalmente giudica circa le asserite violazioni di legge da parte dell'autorità inferiore;

— del fatto, molto significativo, che negli schemi dell'attuale Codice costantemente si attribuiva, nella presente fattispecie, la responsabilità per i danni unicamente all'autorità inferiore;

penso:

a) che come parte resistente deve essere considerata principalmente l'autorità inferiore che ha emanato il provvedimento impugnato;

b) che nel campo del diritto amministrativo canonico non si possa dire che il Dicastero della Curia Romana, quando in seguito al ricorso gerarchico conferma un provvedimento, si sostituisce all'autorità inferiore e fa suo il provvedimento, così che vera parte convenuta ossia resistente sia il Dicastero (e soltanto mediatamente l'autorità inferiore). A questa riflessione ritornerò ancora in avanti.

Comunque — per rispondere ai rilievi degli autori, riferiti sopra — voglio sottolineare che tutto ciò non significa, come risulterà dalle successive osservazioni, che i Dicasteri della Curia Romana non siano suscettibili del controllo giudiziario della Segnatura Apostolica, né che la conferma da parte del Dicastero non abbia alcuna rilevanza.

Per comprendere in che senso anche il Dicastero della Curia Romana sia parte resistente nella fattispecie esaminata, si deve avere presente la natura del provvedimento impugnato con ricorso gerarchico e la natura della decisione del Dicastero.

L'atto contro il quale si propone il ricorso gerarchico è un atto completo, eseguibile, che per se non richiede più alcuna conferma dell'autorità superiore, e cioè un atto in un certo senso definitivo. Il ricorso gerarchico contro di esso, quindi, non si fa perché la sua validità o efficacia necessiti della conferma dell'autorità superiore, ma per impugnarlo. Il Dicastero dunque deve esaminare il ricorso gerarchico, però non come tribunale, ma come autorità superiore nell'ambito dell'amministrazione attiva. Se esso, in seguito al ricorso, conferma il provvedimento abbiamo due atti distinti e separabili — anche se ambedue emessi nell'ambito dell'amministrazione attiva circa lo stesso oggetto ed orientati alla stessa finalità — e cioè: 1) il provvedimento e 2) la decisione circa il ricorso proposto contro di esso.

Nell'emanazione di ciascuno di questi atti può verificarsi la violazione della legge, e cioè non soltanto l'autorità inferiore può violare la legge emettendo il provvedimento, ma lo può fare anche il Dicastero decidendo circa il ricorso: questo può violare la legge sia in *procedendo*, ad es. negando al ricorrente il diritto di avvalersi di un avvocato (cfr. can. 1738), trascurando di ricercare prima le notizie e le prove necessarie (cfr. can. 50) o non motivando la propria decisione (cfr. can. 51), sia in *decernendo*, ad es. supponendo che il parroco possa essere rimosso anche se il suo ministero non risulti dannoso e neppure inefficace (contra i cann. 522 et 1740).

Qualora il ricorrente si rivolgesse alla Segnatura Apostolica accusando di violazione della legge sia l'autorità inferiore nell'emanazione del provvedimento sia il Dicastero nella definizione del ricorso, evidentemente ambedue le autorità sarebbero parte resistente.

Ma anche qualora il ricorrente adducesse davanti alla Segnatura Apostolica soltanto le violazioni della legge da parte dell'autorità in-

feriore, il Dicastero apparirebbe comunque come l'autorità che ha confermato l'atto con cui sono state violate le leggi, e quindi interessato ad opporsi. Il suo interesse — mi sembra doveroso notare — è diverso da quello che potrebbe avere un tribunale di fronte ad una eventuale impugnazione della propria sentenza. Il tribunale non può difendere, davanti al foro superiore, la sentenza da esso emanata, perché, riguardo al caso concreto, ad esso spetta unicamente definire la controversia, e perciò con il pronunciamento definitivo esaurisce il proprio munus. I Dicasteri dei quali stiamo parlando invece non sono tribunali, ma appartengono all'amministrazione attiva a livello della Santa Sede, e al loro munus spetta sostanzialmente la cura di sostenere e di aiutare le Chiese particolari nell'esercizio della loro potestà esecutiva (amministrativa). Il compito di definire i ricorsi amministrativi è inserito in questo munus ed è con esso strettamente connesso. In questa prospettiva, confermando — in seguito al ricorso gerarchico — un provvedimento, il Dicastero praticamente presta sostegno all'operato concreto dell'autorità inferiore, lo approva. Di conseguenza, il suo interesse ad opporsi al ricorrente davanti alla Segnatura Apostolica è intimamente unito a quello dell'autorità inferiore. Inoltre si deve aver presente che, nel caso considerato, la Segnatura Apostolica non è un tribunale di grado superiore nei confronti del Dicastero che ha definito il ricorso gerarchico, ma il primo ed unico tribunale chiamato a giudicare l'atto della pubblica amministrazione, impugnato dalla persona privata. Per questi motivi, non soltanto ritengo giustificato l'intervento del Dicastero nel processo davanti alla sezione seconda della Segnatura Apostolica, ma sono propenso a considerare come parte resistente, insieme con l'autorità inferiore, anche il Dicastero, pure allorquando il ricorrente adduce davanti al Supremo Tribunale soltanto le violazioni della legge da parte dell'autorità inferiore.

Potrebbe verificarsi — sempre nella fattispecie considerata — anche una terza possibilità, e cioè che davanti alla Segnatura Apostolica il ricorrente adduca soltanto le violazioni della legge da parte del Dicastero, mentre non riscontri alcuna violazione della legge da parte dell'autorità inferiore. Essendo, in tal caso, impugnata davanti alla Segnatura Apostolica soltanto la decisione del Dicastero, questo evidentemente sarebbe l'unica parte resistente.

È da osservare che, se la sentenza della Segnatura Apostolica fosse in tal caso affermativa, sarebbe dichiarata nulla o rescissa soltanto la decisione del Dicastero, mentre rimarrebbe in vigore il provvedimento dell'autorità inferiore.

Motivo per proporre tale impugnazione davanti alla Segnatura Apostolica potrebbe essere il fatto che il ricorrente, pur non riscontrando *illegittimità* (alla quale è limitato il giudizio della Segnatura Apostolica) nel provvedimento dell'autorità inferiore, continua a ritenere *viziato* in merito, e cioè inopportuno, nocivo, ecc., ed è convinto che il Dicastero — violando ad es. il can. 50 o 1738 — non abbia valutato bene tali vizi di merito. Dichiarata l'*illegittimità* della decisione del Dicastero, questo potrebbe essere costretto a riesaminare il ricorso gerarchico riguardante il merito e quindi, constatata l'esistenza di vizi in merito, revocare, emendare, subrogare o obrogare il provvedimento impugnato (cfr. can. 1739).

Il Dicastero si sostituisce all'autorità inferiore ed emette un proprio provvedimento, per il quale è pienamente responsabile, quando revoca o cambia l'atto di un'autorità inferiore. A me sembra che da tale fatto — contrariamente a quanto affermano i sostenitori della tesi, secondo la quale nella fattispecie qui contemplata la vera parte resistente sia il Dicastero — non si può semplicemente dedurre che lo stesso si verifica qualora il Dicastero conferma l'atto dell'autorità inferiore.

Nel caso di conferma, infatti, il Dicastero fa praticamente una cosa sola, ossia si limita a giudicare se il provvedimento impugnato sia viziato o meno e, poiché non si riscontra alcun vizio rilevante (e cioè richiedente che l'autorità amministrativa superiore si sostituisca a quella inferiore e emetta il proprio provvedimento), semplicemente rigetta il ricorso, non cambiando nulla nella situazione creatasi in seguito al provvedimento dell'autorità inferiore.

Nel caso di revoca, o di cambiamento del provvedimento, invece, il Dicastero non si limita al detto giudizio, ma inoltre — siccome ravvisa nel provvedimento dell'autorità inferiore vizi di una certa rilevanza — si sostituisce a questa ed emette un proprio autonomo provvedimento.

Di conseguenza, in questo secondo caso il Dicastero è parte resistente qualora l'autorità inferiore impugni il suo provvedimento, mentre nel primo parte resistente è sostanzialmente l'autorità inferiore, e con essa — come pare — anche il Dicastero.

Penso che lo scorgimento della diversa natura dell'atto del Dicastero, rispettivamente qualora esso confermi e qualora revochi o cambi il provvedimento dell'autorità inferiore, abbia determinato la sopra riferita proposta della Pontificia Commissione per la revisione del Codice di Diritto Canonico circa il soggetto che dovrebbe ripara-

re i danni derivanti da un atto illegittimo e la individuazione della parte resistente nell'autorità inferiore che originariamente ha emanato il provvedimento impugnato.

6. *Osservazione finale.*

Rimane da esaminare: 1) in che modo la proposta individuazione della parte resistente dovrebbe determinare la procedura nell'esame dei ricorsi presso la seconda sezione della Segnatura Apostolica, e 2) avendo presenti le suffatte considerazioni, a chi dovrebbe spettare il compito di riparare i danni recati con l'atto illegittimo nella fattispecie esaminata.

Sono questioni non facili — specialmente quest'ultima —, però non posso soffermarmi su di esse in questo studio, con il quale ho già esaurito lo spazio propostomi gentilmente nel presente volume.

Comunque — parlando genericamente — penso che nel caso di conferma da parte di un Dicastero della Curia Romana, in seguito al ricorso gerarchico, di un provvedimento dell'autorità inferiore, a questa si dovrebbe dare assai maggiore rilevanza nei processi davanti alla Segnatura Apostolica di quanto avviene nell'attuale prassi.

Per quanto concerne poi la riparazione dei danni derivati da un atto illegittimo, sostanzialmente accetterei quanto proposto dalla Pontificia Commissione per la revisione del Codice di Diritto Canonico, pur ritenendo necessarie alcune ulteriori precisazioni e specificazioni.