

MARIO MARCHESI

I RICORSI GERARCHICI PRESSO I DICASTERI DELLA CURIA ROMANA

I. Premessa: alcuni principi dell'ordinamento canonico. — II. Il ricorso gerarchico. — III. Il ricorso gerarchico presso i Dicasteri della Santa Sede: *a)* istanza; *b)* soggetto; *c)* competente autorità; *d)* provvedimento amministrativo; *e)* conseguenze; *f)* decisione del Dicastero; *g)* rimedio giuridico contro la decisione del Dicastero.

I. *Premessa: alcuni principi dell'ordinamento canonico.*

1. Il Popolo di Dio, per la natura comunitaria della fede, costituisce non un semplice aggregato di individui, ma una comunità di persone, nella quale i bisogni e le aspirazioni di ciascuno, gli eguali diritti e i simmetrici doveri, si collegano e si coordinano in un vincolo solidale, ordinato alla promozione del pieno sviluppo della persona cristiana e alla costruzione del 'bene comune' della Chiesa.

Ciò implica la realizzazione di 'regole di condotta', connaturate al concetto medesimo di Chiesa, che non soltanto rispecchino giudizi di valore evangelicamente fondati, ma che presiedano anche al corretto sviluppo dei concreti rapporti tra i fedeli cristiani, in tutti gli aspetti della loro attività ecclesiale, equilibrando le individuali libertà e orientandole verso la carità. Senza tali regole, una Chiesa libera e giusta, che sia sacramento di salvezza, non può consistere.

Se mancano chiare e legittime regole di convivenza, oppure se queste non sono applicate, i diritti e i doveri diventano 'fluttuanti', in balia degli avvenimenti contingenti e delle volontà individuali, la forza tende a prevalere sulla giustizia, con la conseguenza che la comunione è messa a rischio. La 'legalità', ossia il rispetto e la pratica delle leggi, costituisce perciò una condizione fondamentale perché vi siano libertà e giustizia nella Chiesa (1).

(1) « L'ossequio all'ordinamento canonico, espresso nella osservanza delle sue norme, contribuisce alla crescita della comunione ecclesiale. Questa raggiunge infatti

2. Perché la vita ecclesiale si possa sviluppare secondo autentici principi di legalità sono necessarie alcune condizioni. Esse possono venire individuate:

— nell'esistenza di chiare e legittime regole di comportamento che coordinino il bene comune e gli interessi particolari;

— nella correttezza e nella trasparenza dei procedimenti che portano alla applicazione delle leggi, in modo che siano controllabili le ragioni, gli scopi e i meccanismi che determinano gli interventi dell'autorità;

— nell'applicazione di queste regole nei confronti di tutti, siano essi 'deboli' o 'forti', con attenzione privilegiata agli interessi giusti e meritevoli di tutela legislativa;

— nell'efficienza delle strutture ecclesiali che consentano a tutti, senza bisogno di protezioni particolari, l'attuazione dei propri diritti;

— nella necessità che i vari 'poteri' dell'organizzazione ecclesiale non sconfinino dai loro ambiti istituzionali e che la loro funzione di reciproco controllo non sia elusa mediante collegamenti trasversali tra coloro che vi operano o mediante l'azione di gruppi di pressione o di potere extra o intraecclesiali (2).

la sua pienezza quando i battezzati sono congiunti con Cristo 'mediante i vincoli della professione di fede, dei sacramenti e del governo ecclesiastico' (LG, 14b; can. 205). Quest'ultimo, infatti, mediante il corpo delle leggi canoniche, regola la vita e la missione della Chiesa, i doveri e i diritti dei suoi membri e quanto è necessario ed utile alla sua compagine visibile (GIOVANNI PAOLO II, *Allocutio ad eos qui conventui internationali iuris canonici interfuerunt*, in *Communicationes XXV* (1993) 15).

(2) Parlando della 'Tutela dei diritti delle persone', uno dei principi per la revisione del Codice di Diritto Canonico, approntati dal Sinodo dei Vescovi del 1967, diceva, tra l'altro: « Il fatto che la potestà competa tutta intera, a chiunque essa è stata affidata per il servizio di una comunità, conferma l'unità della potestà e nessuno dubiterà che essa giova moltissimo per la cura pastorale da sudditi. Tuttavia l'uso di tale potestà nella Chiesa non può essere arbitrario: lo vieta il diritto naturale, come pure il diritto divino positivo e il diritto ecclesiastico stesso. A ciascun fedele si devono riconoscere e tutelare i diritti, sia quelli contenuti nella legge naturale o divina positiva, sia quelli che gli derivano debitamente in forza della condizione sociale acquistata e posseduta nella Chiesa » (SINODO DEI VESCOVI, 7 ottobre 1967, *Principia, quae pro Codicis Iuris Canonici recognitione proponuntur...*, in EV 2/1708).

Diritto, giustizia, bene della Chiesa, salvezza delle anime: sono criteri di riferimento che tagliano alla radice qualsiasi tentazione di 'personalismi' o di abusi di potere, i quali divengono, pertanto, azioni anticanoniche.

Si può utilmente vedere anche il discorso inaugurale tenuto nel quarto Simposio da S.E. MONS. Z. GROCHOLEVSKI (*Iustitia ecclesiastica et veritas*, in *Periodica* 83 (1994) 7-30).

La crescita di una più viva Coscienza della legalità nella Chiesa esige che l'applicazione delle leggi obbedisca innanzitutto alla tutela e alla promozione del bene comune ⁽³⁾, come è richiesto dalla natura stessa della legge canonica. Ciò equivale a ricondurre l'azione della potestà alla sua funzione originaria, che consiste nel servire il bene di tutti i fedeli, con particolare attenzione ai più deboli.

Le leggi della Chiesa (come, d'altra parte, le sue strutture) non sono semplici 'regole obbligatorie di comportamento', ma espressione della stessa Chiesa, vivificata dallo Spirito Santo, affinché la comunità ecclesiale cresca come « dimora di Dio per mezzo dello Spirito » (Ef.3,22). Questa dimensione spirituale è importante sia per una corretta applicazione della legislazione della Chiesa, sia per una sua matura accoglienza da parte dei fedeli e delle comunità.

L'autorità della Chiesa, universale o particolare, deve valorizzare e utilizzare i mezzi che ha predisposto. È appena il caso di ricordare all'autorità che ad essa incombe il dovere ecclesiale non solo di far osservare ma anche di osservare le norme della disciplina ecclesiale.

3. Nell'opera di organizzazione quotidiana della vita della Chiesa l'autorità ecclesiastica ha il dovere di tenere presenti alcuni principi fondamentali.

a) Chiunque è investito di potestà, cioè chiunque è chiamato a porre atti che interessano autoritativamente, in modo diretto, la vita e l'azione dei fedeli cristiani, come singoli e come insieme di perso-

(3) È il fine proprio di ogni ordinamento giuridico primario. Il bene comune in senso tecnico « si concreta nell'insieme di quelle condizioni della vita sociale, con le quali gli uomini, la famiglia e le associazioni possono ottenere il conseguimento più pieno e più spedito della propria perfezione » (GS, 74).

Il bene comune è il fine proprio a cui tende il buon governo. Esso può venir considerato: in modo statico, cioè l'organizzazione della vita comunitaria, risultante dalle norme esistenti che regolano l'attività dei membri e degli istituti giuridici, costituiti per la tutela del bene comune stesso; in modo dinamico, cioè « il complesso delle condizioni pubbliche che rendono possibile la vita sociale, l'attività comune in ordine all'attuazione dei beni umani comunitari » (BERTRAMS W., S.I., *De publicitate iuridica statuum perfectionis Ecclesiae*, in *Quaestiones fundamentales iuris canonici*, Roma, 1969, p. 135). Applicato alla Chiesa, il bene comune è tutto ciò che concorre a creare quelle condizioni pubbliche che rendono possibile a tutti i cristiani l'attuazione dei beni soprannaturali comuni (beni che, nel presente ordine di salvezza, si attuano in modo umano). Nella realizzazione di questo bene comune in senso tecnico un posto rilevante è occupato dalla funzione amministrativa dell'autorità.

ne, o che toccano realtà (entità) canoniche (persone giuridiche private o pubbliche), nate nella Chiesa e per la Chiesa, deve provvedere con responsabilità « alla cura e alla promozione del bene pubblico » o, detto con altre parole, deve utilizzare e mettere in atto effettivamente i « mezzi reali — naturali e soprannaturali — e personali dei quali dispone la Chiesa per perseguire i propri fini, alla luce dei principi costituzionali e dottrinali che la condizionano » (4). L'autorità deve essere veramente tale.

b) Nel fare questo, però, chi ha potestà nella Chiesa deve attersi alle norme stabilite dalle leggi canoniche universali o particolari, con il riferimento privilegiato all'antico principio « *salus animarum suprema lex* » richiamato dall'attuale can. 1752. Se l'osservanza delle leggi è esigenza naturale perché una comunità sia ben ordinata ed armonica, il principio è « necessario... se non si vuole incorrere nell'errore del giuridicismo che ha tanto preoccupato alcuni autori. Si tratta di un potere (*quello dell'autorità*) il cui veicolo è certamente giuridico, e quindi ha taluni effetti immediati della stessa natura. Ma ciò che si persegue è innanzitutto il bene delle anime. È nella prospettiva di questo fine supremo che si dovrà giudicare l'esercizio del potere, senza trascurare i legittimi diritti o gli interessi dei fedeli » (5).

(4) Sono frasi prese da due definizioni di Castellano e Urrutia circa la funzione amministrativa della Chiesa, riportate da E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Milano, 1994, p. 14.

(5) E. LABANDEIRA, op. cit., p. 76. Lo stesso autore, pur se in contesto diverso, rileva: « Tradizionalmente sia la prassi della Curia Romana sia la dottrina canonica ammettevano come fondamento dei ricorsi i motivi di giustizia e di equità, benché in realtà vi sia una equivalenza sostanziale tra di essi: entrambi sono motivi giuridici. L'equità naturale infatti non è altro che la giustizia nel caso concreto. I romani utilizzavano questo termine per designare la giustizia e la chiesa lo recepi, sia considerandola una specifica qualità della giustizia sia come complemento dell'ordinamento per supplire, aiutare e correggere la norma positiva, l'equità è quindi il perfezionamento e la pietra di paragone del sistema giuridico, di cui colma le lacune, ne mitiga il rigore e gli dà un senso più pieno. Pertanto, affermare che si possono impugnare alcuni atti per motivi di giustizia e di equità significa che non si applica uno *ius strictum*, ma una vera e sostanziale giustizia del caso singolo, fondata sulle norme, senza esserne asservita. L'equità non consiste comunque nella mera benignità e benevolenza del superiore, poiché questi deve cercare di coniugare il bene comune con ciò che è più adeguato (secondo i criteri della giustizia) alla persona interessata. L'equità canonica raggiunge quindi alla soluzione giusta la moderazione propria del diritto della Chiesa » (*Il ricorso gerarchico canonico: 'petitum' e 'causa petendi'*, in « La giustizia amministrativa nella Chiesa, Città del Vaticano, 1991, pp. 78-79).

Questo principio, evidentemente, non autorizza la violazione di norme 'in pro-

La Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, all'art. 15 stabilisce: « Le questioni vanno trattate in base al diritto, sia universale che peculiare della Curia Romana, e secondo le norme di ciascun Dicastero, ma sempre in forme e con criteri pastorali, con l'attenzione rivolta sia alla giustizia e al bene della Chiesa, sia soprattutto alla salvezza delle anime ».

c) « L'Ordinario provveda ad avviare la procedura giudiziaria o amministrativa per infliggere o dichiarare le pene solo quando abbia constatato che né con l'ammonizione fraterna né con la riprensione né per altre vie dettate dalla sollecitudine pastorale è possibile ottenere sufficientemente la riparazione dello scandalo, il ristabilimento della giustizia, l'emendamento del reo » (cart.1341).

d) « È assai desiderabile che, ogni qualvolta qualcuno si ritenga onerato da un decreto, non vi sia contesa tra lui e l'autore del decreto, ma tra di loro si provveda di comune accordo a ricercare un'equa soluzione, ricorrendo anche a persone autorevoli per la mediazione e lo studio, così che per via idonea si eviti o si componga la controversia » (can.1733, § 1).

e) « Oltre i casi stabiliti da questa o da altre leggi, la violazione esterna di una legge divina o canonica può essere punita con giusta pena o penitenza, solo quando la speciale gravità della violazione esige una punizione e urge la necessità di prevenire o riparare gli scandali » (can.1399).

II. *Il ricorso gerarchico.*

4. È all'interno di questo discorso di legalità, giustizia, salvezza delle anime, che trovano giustificazione e collocazione i cosiddetti *ricorsi amministrativi*. Il problema è stato ben presente al Sinodo dei Vescovi del 1967 che, nei principi per la revisione del Codice, ne ha trattato espressamente ⁽⁶⁾.

cedendo' che siano richieste per la validità degli atti, ma è un grande aiuto perché nell'attività giuridica della Chiesa prevalga l'applicazione sostanziale del diritto rispetto a un meccanico formalismo giuridico.

(6) « Infatti vanno riconosciuti i diritti soggettivi veri e propri, senza i quali è difficile concepire un ordinamento giuridico della società. Perciò occorre proclamare nel diritto canonico che il principio della tutela giuridica va applicato in modo uguale ai superiori e ai sudditi, cosicché scompaia totalmente qualunque sospetto di arbitrio nell'amministrazione ecclesiastica. Tale finalità si può ottenere soltanto mediante una saggia disposizione giuridica dei ricorsi, per cui chiunque ritenga leso il pro-

Non è il caso di indugiare, in questa sede, sul ventaglio di significati e, conseguentemente, di atti che, nel linguaggio corrente, sono rappresentati con il termine 'ricorso' (7).

Anche all'interno dell'ordinamento giuridico, lo stesso vocabolo viene utilizzato per individuare diverse tipologie di azioni messe in atto dai soggetti giuridici: dalle semplici petizioni, ai rimedi giuridici, ai ricorsi giudiziari, a quelli amministrativi e ad altre figure analoghe (8).

Così pure, non ha molta rilevanza soffermarsi sulla storia dei ricorsi amministrativi. Ci basta la sottolineatura che certamente essi sono esistiti nella Chiesa fin dai tempi antichi (9).

La nostra attenzione è tutta rivolta a quel tipo di ricorso amministrativo ordinario che viene chiamato ricorso gerarchico canonico (10). Di che cosa si tratta?

5. Nella gestione quotidiana del proprio compito, l'autorità ecclesiastica è chiamata a porre un insieme di atti che, in un modo o nell'altro, possono intrecciarsi con interessi legittimi o diritti soggettivi di singole persone fisiche o anche di persone giuridiche. Pensiamo, ad esempio, a un Vescovo che nomina un parroco, lo trasferisce, lo rimuove, lo sospende, oppure che decreta la soppressione di una parrocchia o la riduzione ad usi profani di una chiesa, oppure che rifiuta una escardinazione, ecc. Il compimento di tali atti, il più delle volte, avviene senza particolari riflessi. Talvolta, però, può accadere

prio diritto dall'istanza inferiore, la possa efficacemente tutelare nell'istanza superiore... È risaputo che la giustizia amministrativa viene ordinata più facilmente per quanto riguarda gli atti amministrativi; ma con maggior difficoltà invece se si devono concedere dei ricorsi e applicarli anche alle stesse norme del grado inferiore, se e in quanto contraddicono i gradi superiori » (EV, 2/1 1709-1710).

(7) Il *Grande Dizionario della Lingua Italiana* (UTET, Torino, 1992), elenca almeno dodici 'figure' generali che sono espresse dalla parola 'ricorso': dall'ambito giuridico a quello ornamentale.

(8) Si veda in proposito E. LABANDEIRA, *op. cit.*, pp. 435-445.

(9) Cf. F. D'OSTILIO, OFM CONV., *Il diritto amministrativo nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1995, pp. 393-404.

(10) Il d'Ostilio distingue due categorie di controlli amministrativi su ricorso: i ricorsi in via giurisdizionale (sono quelli che fanno riferimento al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica) e i ricorsi in via amministrativa. Tra questi ultimi, distingue tra: ricorso in opposizione o rimostranza (è la 'petitio' di cui al can. 1734, § 1); ricorso gerarchico (è quello di cui trattiamo, per l'aspetto riguardante il ricorso ai Dicasteri della Curia Romana); ricorso straordinario al Romano Pontefice (forma sempre possibile per qualsiasi fedele) (cf. *op. cit.*, pp. 465-492).

che il soggetto passivo del decreto si senta in qualche modo leso nei suoi diritti o nei suoi interessi ⁽¹¹⁾.

Quando ciò si verifica, l'ordinamento canonico ha previsto, per chi vi sia interessato, la possibilità giuridica di difendersi, mediante lo strumento del ricorso ad una autorità amministrativa immediatamente superiore a quella che ha adottato il provvedimento.

Dice il can. 1737, § 1: « Chi sostiene di essere onerato da un decreto, può ricorrere al Superiore gerarchico di colui che ha emesso il decreto, per un motivo giusto qualsiasi; il ricorso può essere presentato avanti all'autore stesso del decreto, il quale lo deve immediatamente trasmettere al Superiore gerarchico competente ».

Il ricorso gerarchico comporta, pertanto, un agire in controversia. Si tratta di due soggetti che entrano in conflitto: da una parte l'autorità competente, nell'esercizio della sua funzione amministrativa, e dall'altra un suo soggetto o anche non soggetto (persona fisica o giuridica), che sia coinvolto dal provvedimento messo in atto.

La razionalità del ricorso gerarchico può essere così sinteticamente espressa:

(11) Per una analisi dei termini 'interesse legittimo', 'interessi collettivi', 'interessi diffusi', 'situazioni giuridiche tutelabili' si veda P. MONETA, *La giustizia nella chiesa*, Bologna, 1993, pp. 202-210 e anche *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1991, pp. 60-62. Si possono vedere anche gli altri testi di diritto amministrativo già citati e, inoltre, H.W.R. WADE, *Diritto amministrativo inglese* (a cura di C. Gerarci), Milano, 1969, pp. 140-144, 185-187, 198, 287, e A. RANAUDO, *Il ricorso gerarchico e la rimozione e trasferimento dei parroci nel nuovo Codice*, in *Dilexit iustitiam*, Città del Vaticano, 1984, pp. 508-516.

Sul valore di 'interesse' si può utilmente vedere anche la particolare angolatura, in ordine agli « interessi implicati nella provvista di un ufficio », espressa da JESUS MIÑAMBRES, *Concorso di diritti nelle provviste canoniche*, in *Jus Ecclesiae*, VII (1995) 116-119.

Scriva J.I. ARRIETA: « I ricorsi amministrativi contro i singoli atti della potestà amministrativa... possono certo essere considerati un modo di protezione dei diritti, in quanto il 'motivo giusto' (can. 1737, § 1) per ricorrere al superiore gerarchico può essere appunto quello del mancato rispetto di un diritto soggettivo. Tenendo presente però la natura del procedimento giudiziario — che implica l'imparzialità dell'organo giudicante e l'uguaglianza formale delle parti in causa — è indubbio che, per una tutela soddisfacente dei diritti soggettivi nella Chiesa — consona allo stato di affinamento della cultura giuridica, sul quale ha influito non poco lo stesso diritto canonico —, è molto opportuno che diventi più facilmente praticabile il ricorso giudiziario nelle materie amministrativa... L'oggetto di tale ricorso non dovrebbe poi limitarsi all'illegittimità dell'atto amministrativo... ma dovrebbe estendersi direttamente alla questione concernente diritti soggettivi... » (*Diritto soggettivo: II*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 2-6).

— da una parte si tratta del riconoscimento del diritto soggettivo delle persone fisiche e delle persone giuridiche mediante i loro rappresentanti di potersi difendere di fronte ad atti amministrativi posti dall'autorità ecclesiastica ⁽¹²⁾;

— dall'altra si tratta di riconoscere che anche l'autorità, nella sua azione, deve rispettare le regole stabilite dall'ordinamento; per cui il suo operare deve sempre risultare legittimato, frutto della ragione e del buon governo, orientato al bene comune e non frutto di azioni intempestive o di errori di valutazione o di interventi arbitrari. Anche chi è investito di autorità nella Chiesa, portando con sé la sua dimensione umana, non è dotato di garanzia di immunità dall'errore!

6. Come possiamo definire il ricorso gerarchico di cui stiamo parlando?

È l'azione, messa in atto da un soggetto giuridico direttamente interessato, con la quale, presso la sede competente, egli avversa un provvedimento emanato, nell'ambito della propria funzione amministrativa, da un'autorità ecclesiastica ⁽¹³⁾.

Una definizione così formulata è adatta per esprimere:

— il ricorso gerarchico « da presentare al Vescovo contro i decreti emessi dalle autorità a lui soggette » (can. 1734, § 3);

— il ricorso gerarchico interno agli Istituti di vita consacrata e alle Società di vita apostolica, da presentare contro le autorità am-

⁽¹²⁾ Precisiamo subito che il canone 1732 esclude da tale possibilità gli atti amministrativi posti dal Romano Pontefice o dal Concilio Ecumenico, quelli che riguardano il foro interno e quelli giudiziari.

⁽¹³⁾ Alcune definizioni di ricorso gerarchico: « In senso proprio il ricorso gerarchico è l'istanza diretta ad ottenere il riesame di un provvedimento di un'autorità gerarchicamente dipendente, rivolta all'autorità gerarchicamente superiore » (G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1958, p. 80). « Col nome di ricorsi amministrativi si indicano quei reclami che i soggetti interessati possono presentare a una autorità amministrativa perché questa risolva, ex auctoritate sua, una controversia insorta nell'ambito dell'ordinamento amministrativo » (A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1974-XII ed., pp. 811-812). Il ricorso gerarchico « è l'istanza di un fedele che, osservando determinate forme ed entro un termine perentorio, chiede all'organo gerarchicamente superiore all'autore della decisione, il riesame del provvedimento, che ritiene lesivo di un suo diritto o interesse » (F. D'OSTILIO, *op. cit.*, p. 471). « Consiste nell'impugnazione di un atto amministrativo dinanzi al Superiore gerarchico dell'autorità che lo ha prodotto » (E. LABANDEIRA, *op. cit.*, p. 445).

ministrative inferiori rispetto a quelle altre autorità interne che sono immediatamente soggette alla Santa Sede ⁽¹⁴⁾;

— il ricorso gerarchico interno a ogni forma di associazione di fedeli, costituita in persona giuridica, pubblica o privata, alle condizioni appena dette;

— il ricorso gerarchico da presentare agli organismi amministrativi della Curia Romana contro i provvedimenti emessi dalle autorità ecclesiastiche ad essi immediatamente soggette.

Noi considereremo l'ultima specie di ricorso gerarchico, anche se, inevitabilmente, molti elementi sono comuni ad ogni tipo di ricorso.

III. *Il ricorso gerarchico presso i Dicasteri della Santa Sede.*

7. Quando presso un Dicastero della Curia Romana giunge una richiesta formulata come ricorso, il primo atto da farsi è quello di verificare se esso abbia veramente la natura del ricorso, se abbia una rilevanza giuridica, se il soggetto che lo presenta sia legittimato a farlo, quale ne sia l'oggetto proprio, quale sia il decreto amministrativo di riferimento.

a) *Istanza.*

8. Una domanda-ricorso anonima o un semplice esposto nei confronti dell'agire di un superiore o su alcuni problemi particolari, non possono essere considerati ricorsi gerarchici. Vanno valutati per quegli aspetti che meritano una qualche considerazione, ma non comportano una procedura valutativa e una decisione quale è richiesta per un ricorso che sia veramente tale ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ In molti casi, a secondo della tipologia degli Istituti: contro un atto amministrativo del Superiore locale, si ricorrerà al Superiore della provincia (o altra struttura simile); contro un provvedimento del Superiore provinciale, si ricorrerà al Superiore generale; contro un atto amministrativo posto da un Superiore generale, da un Abate primate o dal Superiore di una congregazione monastica, si ricorrerà, a secondo dei casi, all'autorità immediatamente superiore.

⁽¹⁵⁾ Così pure sono ricorsi impropri quelli che impugnano « falsi » atti amministrativi. Ad esempio, un Vescovo emana un 'decreto esecutivo' di una sentenza penale emessa dalla Romana Rota, riportando semplicemente il dispositivo della stessa sentenza. Il sacerdote coinvolto fa 'ricorso'. Questo non può essere considerato tale. Infatti, da una parte la dottrina comune (e la 'natura rei') ha sempre sostenuto che le sentenze assolutorie o condannatorie emesse nei giudizi penali non hanno bisogno di esecuzione, dall'altra, il dispositivo di una sentenza, che entra in un 'decreto' ve-

Perché una autentica istanza di ricorso presentata abbia rilevanza giuridica, cioè sia tale da avviare obbligatoriamente la procedura prevista, non è necessaria una sua specifica formulazione, ma occorre che sia sostenuta almeno dai requisiti essenziali stabiliti dal combinato disposto dei canoni 1734 e 1737. Deve essere cioè:

— susseguente alla 'petitio' (che o da origine ad una risposta esplicita, positiva o negativa, da parte dell'autore del provvedimento amministrativo oppure serve ad individuare il tempo richiesto perché si abbia il silenzio-negazione)

— e non posteriore ai giorni stabiliti come termine temporale perentorio ⁽¹⁶⁾.

scovile, non è né una decisione del Vescovo né una provvisione; per cui il soggetto non 'subisce' nessun onere in forza dell'atto compiuto dal Vescovo: gli oneri sono imposti dall'autorità della sentenza. In un caso simile, l'atto del Vescovo, nonostante le apparenze, è stato considerato come una semplice 'notificazione' del dispositivo della sentenza e, conseguentemente, il ricorso presentato è stato dichiarato non ammissibile.

Anche il ricorso contro un 'decreto' vescovile, emanato per definire una controversia circa diritti di proprietà tra due enti canonici, non può essere considerato tale, perché una simile controversia deve essere risolta solo per via giudiziaria, a norma del can. 1400, § 1, 1. La stessa cosa vale per il ricorso contro un 'decreto' del Vescovo, che lo emani non in qualità di autorità diocesana, ma come rappresentante legale dell'ente diocesano.

Va tuttavia rilevato che, pur non trattandosi di ricorsi gerarchici veri e propri, perché non esiste autentico atto amministrativo di riferimento, quando un Dicastero si trova di fronte a richieste di questo tipo non può esimersi dal dare una risposta appropriata, che ristabilisca la verità delle cose. Una Congregazione, in casi del genere, deve fare attenzione a non dare risposte improprie o al di fuori della propria competenza amministrativa. Disquisire sulla mancanza della 'petitio' o sui termini temporali perentori stabiliti per i ricorsi o perdere tempo nel ricostruire la documentazione come se fossero veri ricorsi, allontanerebbe dalla 'buona amministrazione'.

⁽¹⁶⁾ Ordinariamente 15 giorni utili dalla data di intimazione della risposta alla 'petitio' oppure dopo il 30esimo giorno dalla presentazione della stessa 'petitio', in caso di silenzio del superiore (i canoni 700 e, in connessione, 729 e 746 prevedono un tempo di 10 giorni).

Quando un Ordinario riceve la 'petitio' di revoca o di revisione del suo atto amministrativo, prima di dare una risposta definitiva, dovrebbe rimettere in atto (ancora una volta anche se l'avesse già fatto precedentemente) quanto disposto dal can. 1733, § 1. L'impegno della ricerca di una soluzione concordata riguarda ambedue i 'contendenti'. È evidente che, in linea prevalente, una controversia arrivata a questo punto difficilmente presenta dei margini di mediazione, soprattutto nei casi di rimozione, di trasferimento, di soppressione di enti, di imposizione di pene canoniche. Ma, nelle cose umane (e tali sono le controversie), soprattutto nei rapporti intraecclesiali, tutti i momenti possono essere buoni per riuscire a trovare spiragli di composizione.

A fronte di un ricorso, che risulti effettuato senza che sia stata presentata all'autore del provvedimento avverso la prevista domanda di revoca o di revisione, la Congregazione, dopo aver svolto gli accertamenti necessari, assumendo chiarimenti anche dall'ordinario interessato ed, eventualmente, dal Rappresentante pontificio⁽¹⁷⁾, lo dichiara non ammissibile⁽¹⁸⁾.

Un ricorso che risulti effettuato al di fuori dei termini perentori dei quindici giorni stabiliti dal can. 1737, § 2, una volta accertato che il ricorrente aveva la possibilità giuridica di presentarlo in tempo utile, viene dichiarato non ammissibile⁽¹⁹⁾.

b) *Soggetto.*

Il soggetto legittimato ad inoltrare la domanda di ricorso gerarchico è qualsiasi persona fisica o giuridica che, in qualche modo, si senta direttamente gravata dal dispositivo di un provvedimento amministrativo messo in atto dall'autorità ecclesiastica. Si può trattare:

— di una persona fisica, personalmente implicata dall'atto amministrativo (ad esempio, un parroco che viene rimosso dalla parrocchia);

(17) « Ciascun Dicastero, nell'ambito della propria competenza...: e) esamina e, se del caso, giudica le questioni che i fedeli, usando del loro diritto, deferiscono direttamente alla Santa Sede. In questi casi, di norma, sarà sentito con dovuta riservatezza l'ordinario interessato e il Rappresentante Pontificio » (*Regolamento Generale della Curia Romana*, 1992, art. 107).

(18) Sul piano pratico, le situazioni non sono sempre così chiare. Per cui ogni caso comporta analisi specifiche, per verificare la legittimità e i tempi dell'intimazione del decreto o precetto e anche per valutare la reale portata nel caso sollevato. Non sempre gli ordinari informano delle possibilità giuridiche che hanno gli interessati; talvolta i decreti sono redatti in forme poco limpide, talvolta la 'petitio' è fatta in modo orale (anche se il canone dice 'scripto', non pone però una clausola 'ad validitatem'). Ritengo che se l'istanza di ricorso risulta effettuata presso il Dicastero entro il termine dei dieci giorni stabiliti perentoriamente dal can. 1734, § 2, in ordine alla 'petitio' (e qualche caso si è verificato), lo stesso Dicastero dovrebbe, per lo meno, inviarla all'autore dell'atto amministrativo considerandola come 'petitio' e, nel contempo, informare il ricorrente di ciò e delle disposizioni di legge che lo interessano. Mi pare che dichiarare inammissibile un ricorso, in tal caso, sarebbe un puro formalismo giuridico.

(19) Anche in ordine a questo aspetto, la realtà pratica talvolta è alquanto complessa; per cui vi sono stati alcuni casi (rarissimi) nei quali, anche un ricorso presentato fuori tempo utile, è stato assunto ugualmente, in deroga alla norma, o per errore o in vista dell'attuazione di una giustizia sostanziale. Se poi non risulta agevole la 'prova' giuridica circa il rispetto dei tempi, la Congregazione, in linea generale, tende a dare la prevalenza alla tutela del diritto del ricorrente e prende in considerazione il ricorso.

— di una persona fisica che agisce in qualità di rappresentante legale di una persona giuridica canonica, privata o pubblica, che si ritiene lesa nei suoi diritti o interessi legittimi; in tal caso, evidentemente, l'azione di ricorso deve essere oggetto di una delibera degli organi deputati a formare la volontà dell'ente;

— di persone fisiche che agiscono come parti componenti di una persona giuridica, pur senza essere rappresentanti legali della stessa (ad esempio, uno o più fedeli cristiani membri di una parrocchia che viene soppressa). Sottolineiamo che non esiste differenza sostanziale tra l'agire di una persona fisica singolarmente considerata e l'agire di diverse persone fisiche costituite in comitato; ciò che, invece, ha rilevanza è che tutti i membri del comitato (o almeno qualcuno di essi) siano 'collegati' con la persona giuridica interessata dal decreto amministrativo, per cui si sentano lesi in un proprio diritto o interesse legittimo (ad esempio, un comitato di fedeli cristiani membri di una parrocchia soppressa) ⁽²⁰⁾.

Ha scritto un canonista che il soggetto attivo del ricorso è quella persona che si ritiene pregiudicata da un atto amministrativo...; può essere una persona fisica o giuridica, pubblica o privata, che sottostà alla potestà dell'autore dell'atto impugnato che appartiene all'Amministrazione" ⁽²¹⁾.

⁽²⁰⁾ Il Pontificio Consiglio per l'interpretazione dei Testi Legislativi, il 29 aprile 1987, ha riconosciuto che un gruppo di fedeli, anche se privo di personalità giuridica (quindi anche senza un preciso rappresentante legale) ha legittimazione ad agire sotto il profilo di singoli fedeli, che agiscono singolarmente o congiuntamente, fermo restando che abbiano un onere diretto di cui si sentano gravati, « dummodo revera gravamen passi sint » (cf. AAS 80 (1988) 1818).

In applicazione di questa dichiarazione, la Segnatura Apostolica, con decreto 21 novembre 1987, Castillo Lara ponente... ha ritenuto inammissibile il ricorso presentato da un comitato di fedeli contro il provvedimento del proprio vescovo che disponeva la demolizione della chiesa parrocchiale, escludendo la legittimazione ad agire non solo nei confronti del comitato (in quanto privo di personalità giuridica), ma anche nei confronti dei singoli fedeli, perché a loro favore poteva essere individuato soltanto un interesse generale alla conservazione degli edifici sacri, come tale non azionabile in via contenziosa (P. MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, Bologna, 1993, p. 205).

Evidentemente è diverso l'interesse per la conservazione dell'edificio, come immobile di valore artistico o storico, dall'interesse dei fedeli per una eventuale necessità in ordine all'espressione del proprio culto sia individuale che comunitario.

⁽²¹⁾ E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Milano, 1994, p. 447.

Si deve precisare che possono avere diritto attivo di ricorso anche le persone fisiche e gli enti che non sono soggetti all'autore del provvedimento contro cui si ricorre. Pensiamo, ad esempio, a un socio di una associazione che viene soppressa da un ordinario a norma del can. 305, § 2 o del can. 326, § 1, e che non sia domiciliato nella diocesi del medesimo Ordinario (anche se, in tal caso, avremmo che almeno l'ente è soggetto); oppure a una persona fisica o anche ad una confraternita che abbia fondato un legato (o ne sia garante) in una diocesi diversa da quella propria e che ritenga di intervenire contro un decreto dell'ordinario che disponga della vendita o della consumazione del patrimonio fondativo; oppure pensiamo al legittimo erede di un bene donato a una diocesi per specifiche finalità, nei confronti di un decreto che destini il bene ad un uso diverso (in questo caso, il ricorrente potrebbe anche non essere un fedele cristiano) ⁽²²⁾.

Qualsiasi soggetto giuridico, quindi, può avere la legittimazione al ricorso, purché sia in gioco un suo diritto personale o, comunque, un suo interesse legittimo.

10. In stretto collegamento con il soggetto abilitato al ricorso, va richiamato il disposto del can. 1738: « Il ricorrente ha sempre diritto di valersi di un avvocato o procuratore, evitando inutili ritardi; anzi sia costituito un patrono d'ufficio se il ricorrente non ha un patrono e il Superiore lo ritenga necessario; il Superiore può tuttavia sempre ordinare al ricorrente di presentarsi personalmente per essere interrogato ⁽²³⁾.

Il problema della presenza dell'avvocato ha una evidente rilevanza, per una adeguata tutela della persona che, senza dubbio, in li-

⁽²²⁾ « Fra i mezzi giuridici di tutela spiccano le azioni e ricorsi tendenti ad ottenere l'intervento degli organi pubblici nei casi concreti di inosservanza o conflitto dei diritti. Il can. 221, § 1, garantisce il diritto alla difesa dei propri diritti: « Compete ai fedeli rivendicare e difendere legittimamente i diritti di cui godono nella Chiesa presso il foro ecclesiastico competente a norma del diritto ». E, secondo il dettato del can. 1476, tale diritto si estende anche ai non battezzati per quanto riguarda i loro diritti in campo canonico » (J.I. ARRIETA, *op. cit.*).

⁽²³⁾ « Oltre agli avvocati della Rota Romana e gli avvocati per le cause dei santi, esiste un albo di avvocati, abilitati ad assumere, a richiesta delle persone interessate, il patrocinio delle cause presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica e a prestare altresì la loro opera nei ricorsi gerarchici dinanzi ai Dicasteri della Curia Romana » (Cost. Ap. *Pastor Bonus*, art. 183). Cf. anche l'art. 122 del *Regolamento Generale della Curia Romana*.

nea ordinaria, è in posizione di debolezza, sia perché 'soggetta' all'autorità sia perché, normalmente, poco esperta delle norme canoniche. Una certa attenuazione del problema può essere individuata nel fatto che l'avvio del ricorso non richiede particolari formalità: una qualsiasi lettera può dare inizio all'intervento del Dicastero interessato. Se il caso avesse poi bisogno di chiarimenti e di precisazioni, è sempre possibile la presentazione di documentazioni più appropriate, con tutte le motivazioni necessarie. Forse non in tutti i casi, ma in alcuni sicuramente, l'opera di un avvocato potrebbe risultare utile per una adeguata mediazione che conduca l'interessato a chiudere più celermente una controversia o per aiutare la stessa Amministrazione a focalizzare con maggior chiarezza i punti essenziali della questione ⁽²⁴⁾.

Si deve comunque rilevare che la presenza dell'avvocato, in questo tipo di controversie, se da una parte fa divenire più complessa e

⁽²⁴⁾ « Da quanto prescrive il menzionato can. 1738... appare chiaro che l'assegnazione del patrono nei procedimenti in via amministrativa è molto condizionata dai poteri discrezionali del Superiore, per cui ci sembra che il legislatore, più che prescrivere un obbligo da osservarsi inderogabilmente, come avviene nei procedimenti davanti ai tribunali, ha inteso fare un'affermazione di principio, per sottolineare il diritto alla difesa del ricorrente e per evidenziare il clima — non bonario o paternalistico — con cui si devono svolgere i procedimenti amministrativi, davanti al superiore gerarchico ». (A. RANAUDO, *op. cit.*, p. 540).

Nella pratica si riscontra che i ricorsi presentati tramite avvocato sono i più voluminosi, non sempre chiari nell'impostazione, influenzati molto spesso dalla consuetudine a formalità civilistiche. Si deve anche rilevare che vi sono stati alcuni casi in cui gli avvocati, di fronte a decreti di rigetto del ricorso, hanno convinto i propri assistiti, diversamente da quanto avrebbero voluto questi ultimi, dell'inutilità di ricorrere in Segnatura Apostolica.

Anche se sotto un'angolatura diversa, scrive in proposito un avvocato rotale: « In questo contesto, o il ricorso viene presentato direttamente da una persona — l'interessato — normalmente non esperto di diritto, o costui dovrà precipitosamente mettersi a cercare un patrono che in quei pochi giorni che la legge gli concede trovi il modo e il tempo di avere accesso agli atti e di motivare il ricorso, o infine fin dall'inizio della procedura si era rivolto ad un avvocato, che conosce direttamente tutti gli atti di parte e indirettamente, quelli assunti d'ufficio — ex relatis cioè del soggetto che ha potuto esaminarli (con tutti gli inconvenienti del caso). A questo punto, a parte la mortificazione della professionalità, non sarebbe stato preferibile, almeno in questi particolari procedimenti, consentire fin dall'inizio l'intervento di un avvocato? La sua presenza di esperto non potrebbe facilitare la composizione di questioni, che il normale svolgersi del procedimento incancrenisce, rendendo inevitabili provvedimenti indubbiamente dolorosi, non solo per il singolo, ma anche per la pubblica amministrazione? » (C. GULLO, *Il ricorso gerarchico: procedura e decisione*, in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1991, p. 93).

più dispendiosa l'attuazione della giustizia amministrativa, dall'altra costituisce una maggior tutela delle singole persone.

c) *Competente autorità.*

11. La competente autorità, per il ricorso gerarchico che stiamo analizzando, sono gli organi amministrativi della Santa Sede. A tale proposito è bene richiamare, in modo essenziale, quanto stabilito dalla Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*.

L'articolo 2, dopo aver indicato quali sono gli organismi della Curia Romana chiamati Dicasteri, al § 2 specifica: « I Dicasteri sono giuridicamente pari tra di loro ».

Questo implica che le Congregazioni e gli altri Organi dell'Amministrazione hanno le medesime funzioni, in ordine alla materia di propria competenza, sia per quanto riguarda l'attività promozionale, sia per l'aspetto più propriamente giurisdizionale ⁽²⁵⁾.

L'articolo 107 del *Regolamento Generale della Curia Romana* indica con precisione che: « Ciacun Dicastero, nell'ambito della propria competenza, determinata dalla Cost. Ap. *Pastor Bonus*: ... e) esamina e, se del caso, giudica le questioni che i fedeli, usando del loro diritto, deferiscono direttamente alla Santa Sede. ».

L'ambito di competenza dei singoli Dicasteri è individuato dall'articolo 14, sempre della *Pastor Bonus*: « La competenza dei Dicasteri si determina in ragione della materia, se non è stato esplicitamente stabilito altrimenti » (ad esempio, il criterio territoriale per la Congregazione per le Chiese Orientali e, almeno circa certe questioni, per la Congregazione per l'Evangelizzazione dei Popoli e il caso specifico della competenza della Congregazione per il Culto Divino e la Disciplina dei Sacramenti per l'esame dei casi di dispensa dagli obblighi assunti con la sacra Ordinazione al Diaconato e al Presbiterato, a seguito della lettera della Segreteria di Stato N. 230139 dell'8 febbraio 1989). In modo particolare, poi, l'art. 19, § 1 stabilisce: « I ricorsi gerarchici sono ricevuti dal Dicastero competente per materia... ».

(25) « Inoltre, esistono nella Chiesa molti organismi che sono veri servizi amministrativi (pastorali, ecc.) e che, benché non producano solitamente atti amministrativi ad extra, ben lo fanno rispetto al loro proprio personale, è chiaro che gli interessati possono ricorrere contro tali atti. Questi servizi dipendono sempre dal Vescovo diocesano, da un Dicastero o da un organo al precedente assimilato, per cui bisognerà fare attenzione alle norme che regolano la loro organizzazione per scoprire a quale autorità bisogna ricorrere » (E LABANDEIRA, *op. cit.*, p. 451).

Nell'ambito della materia di propria competenza, pertanto, ogni Dicastero ha anche una specifica funzione amministrativa, per l'esame dei ricorsi gerarchici che vengono ad esso trasmessi.

Solo nel caso di materie miste entra in funzione il principio della coordinazione tra i vari Dicasteri interessati. L'articolo 21 della *Pastor Bonus* regola il caso, ma si focalizza sul punto di vista dello 'studio' più che su quello della eventuale necessità di una decisione autoritativa. Il *Regolamento Generale della Curia Romana* non offre, sul punto, nessun chiarimento particolare ⁽²⁶⁾.

Anche se è vero che non risulta sempre agevole l'individuazione precisa del Dicastero competente a cui ricorrere nei casi concreti, tuttavia non va neppure enfatizzata la difficoltà, se si tiene presente la prassi della Curia Romana la quale giudica validamente proposto il ricorso indirizzato ad uno qualsiasi dei Dicasteri; spetterà poi al Dicastero interessato per primo il dovere di verificare la propria competenza o meno e, se del caso, di inviare il ricorso al Dicastero competente ⁽²⁷⁾. Inoltre non va dimenticato che il can. 1737, § 1 dispo-

⁽²⁶⁾ Forse la ragione sta nella natura delle cose. In genere una decisione è richiesta per un caso specifico, a fronte di un atto o di un ricorso. In tal caso, è o il soggetto personale o la ragione per cui il ricorso è fatto che portano alla individuazione del Dicastero competente. La soluzione di una controversia amministrativa rimanda a un'unica autorità che decide. In caso di dubbio si deve ricorrere alla Segnatura Apostolica (articolo 113 del *Regolamento Generale della Curia Romana*).

« Gli affari, che sono di competenza di più Dicasteri, saranno esaminati congiuntamente dai Dicasteri interessati. La riunione per confrontare i vari punti di vista sarà convocata dal capo del Dicastero che ha incominciato a trattare la questione, sia d'ufficio sia ad istanza di un altro Dicastero interessato. Tuttavia se lo richiede l'argomento in questione, la cosa sia deferita alla sessione plenaria dei Dicasteri interessati. Presiede la riunione il capo del Dicastero, che l'ha convocata, o il suo segretario, se vi intervengono i soli segretari » (art. 21, § 1).

⁽²⁷⁾ Questo avviene, anche se l'art. 121., § 1 del *Regolamento Generale della Curia Romana* stabilisce: « I Dicasteri, prima di accettare un ricorso, devono assicurarsi della propria competenza e dell'osservanza delle norme relative alla proposizione dei ricorsi. In caso contrario dichiarano la propria incompetenza e l'improponibilità del ricorso ».

Si può inoltre annotare che nei casi incerti a volte si verificano lunghe perdite di tempo a danno del buon nome dell'Amministrazione. Si è avuto il caso di un fedele che è ricorso presso un Dicastero su indicazione del proprio Ordinario. Dopo più di un mese dalla recezione, tale Dicastero ha chiesto parere circa la competenza a un altro Dicastero. Dopo uno scambio di pareri con il primo (che ha fatto passare un altro mese), l'ultimo si è assunto il caso; ha quindi raccolto tutta la documentazione e, alla scadenza dei tre mesi successivi, ha predisposto il decreto di rigetto del ricorso. A questo punto, da parte di una determinata autorità è stato sollevato di

ne: « il ricorso può essere presentato avanti all'autore stesso del decreto, il quale lo deve immediatamente trasmettere al Superiore gerarchico competente ».

12. Quando un Dicastero ha 'accolto' un ricorso, giudicandolo quindi come proveniente da un soggetto legittimato a presentarlo, lo stesso Dicastero viene investito dall'obbligo giuridico di un pronunciamento autorevole, che deve essere formulato entro tre mesi ⁽²⁸⁾.

La norma canonica è molto chiara in proposito. Scrive il can. 57 che, anche in caso di silenzio-negazione, la presunta risposta negativa non esime la competente autorità dall'obbligo di dare il decreto, e anzi di riparare il danno eventualmente causato... ». L'obbligo del Dicastero sussiste fino a quando il soggetto interessato ha il diritto di utilizzare i rimedi giuridici previsti, a sua disposizione, dal Codice di Diritto Canonico.

Lo strumento giuridico di cui un ricorrente può disporre per obbligare il Dicastero a dare una risposta è il ricorso al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, a norma del can. 1445, § 2, così concretizzato dall'art. 120, § 4 del Regolamento Generale della *Curia Romana*: « Contro singoli atti amministrativi posti da Dicasteri della Curia Romana o da essi approvati sono ammessi, entro il termine stabilito, i ricorsi alla Segnatura Apostolica, la quale li esamina per violazione di legge nel deliberare o nel procedere e, su richiesta del ricorrente, circa la riparazione dei danni eventualmente causati dall'atto illegittimo » ⁽²⁹⁾.

nuovo il dubbio sulla competenza. Dopo un paio di consultazioni orali con persone autorevoli ed esperte, il Dicastero che aveva già predisposto la decisione, ha mandato il caso al primo Dicastero, il quale ha ripreso un proprio esame delle questioni. Intanto, l'autorità che aveva emesso il provvedimento amministrativo era pressata da una oggettiva urgenza della decisione. Personalmente ritengo che, in caso di dubbio, quando due Dicasteri interessati hanno concordato una linea, non vi dovrebbero essere dubbi sulla legittimità della decisione, anche se successivamente venisse chiarita la competenza diversa rispetto al Dicastero che è intervenuto.

⁽²⁸⁾ Se il soggetto non è legittimato, per sé, il Dicastero non è neppure tenuto a dare una qualsiasi risposta, proprio per il fatto che la domanda diventa illegittima. Tuttavia, sul piano pratico, in linea ordinaria, si interviene con una breve comunicazione scritta.

⁽²⁹⁾ Il termine stabilito è di trenta giorni (art. 123 della *Pastor Bonus* e art. 119, § 2 del *Regolamento Generale della Curia Romana*). Una difficoltà pratica, che talvolta si può verificare, in caso di silenzio dell'Amministrazione, riguarda la co-

In linea ordinaria, i tre mesi concessi all'Amministrazione per prendere una decisione sono sufficienti per risolvere i casi che si presentano. Ma, non tutti i ricorsi sono semplici e la raccolta della documentazione occorrente non è sempre agevole. In tal caso il Dicastero interessato può anche utilizzare la facoltà che gli è concessa dal *Regolamento*, all'art. 120, § 2: « ... qualora il ricorso esige un esame più approfondito, si avverta il ricorrente del tempo di proroga e delle motivazioni che l'hanno causata ».

d) *Provvedimento amministrativo.*

13. La determinazione degli atti contro i quali sono possibili i ricorsi amministrativi è fissata dal can. 1732 (siamo nel Libro VII - Parte V - Sezione I - Il ricorso contro i decreti amministrativi): « Quanto è stabilito nei canoni di questa sezione per i decreti, deve essere applicato anche a tutti gli atti amministrativi singolari, che vengono dati in foro esterno fuori del giudizio, ad eccezione di quelli emanati dallo stesso Romano Pontefice o dallo stesso Concilio Ecumenico ».

Perché possa avere origine un ricorso legittimo è necessario, quindi, che esista un atto cosiddetto amministrativo, compiuto dall'autorità nell'esercizio della propria funzione amministrativa⁽³⁰⁾.

noscenza da parte dell'interessato della data di decorrenza dei trenta giorni. Se un Dicastero non ha comunicato la data in cui ha assunto il ricorso, il ricorrente dovrà far riferimento alla data in cui lo ha spedito.

(30) I decreti « sunt actus potestatis iurisdictionalis gubernativae seu administrativae quibus aliqua minoris momenti decernuntur vel pro aliquo loco vel pro aliquibus personis, vel pro tota etiam communitate. Decreta toti communitati data vix a lege proprie dicta differre videntur, nisi quod a potestate legifera stricte dicta non provedunt » (P. MATTHEUS CONTE A CORONATA, O.M.C., *Compendium Iuris Canonici*, I, 1950-5, n. 130).

« La nozione di atto amministrativo nell'ordinamento canonico è molto più complessa e non ha alle spalle una lunga tradizione canonica, come ce l'hanno le decisioni giudiziali... Al giorno d'oggi, alcuni canonisti cercano di individuare con precisione l'Amministrazione ecclesiastica, mediante uno studio completo dell'Organizzazione... L'attività dell'Amministrazione ecclesiastica ci interessa qui in considerazione dell'atto amministrativo come momento del Diritto. A questo fine, e tenendo conto delle prospettive offerte dall'orientamento dottrinale cui abbiamo accennato, possiamo definire l'atto amministrativo canonico, ispirandoci a un concetto di Zanobini, nei seguenti termini: È atto amministrativo qualsiasi dichiarazione di volontà, di desiderio, di conoscenza o di giudizio realizzati da un soggetto dell'Amministrazione ecclesiastica nell'esercizio della potestà di giurisdizione della Chiesa ». (P. LOMBARDIA, *Struttura dell'Ordinamento Canonico*, in AA.VV., *Corso di Diritto Canonico*, 1975, p. 202).

Non solo, come già richiamato, occorre anche che dall'atto amministrativo stesso derivi per il soggetto ricorrente un preciso onere, nel senso ampio del termine; cioè va rilevato se veramente ci si trova di fronte a una decisione, a una provvisione, all'imposizione di fare o di omettere qualcosa, all'imposizione di una pena, ecc., oppure alla negazione di una decisione, di una provvisione, ecc. ⁽³¹⁾. Il ricorso gerarchico è, pertanto, possibile contro i decreti singolari di foro esterno e contro qualsiasi tipo di atto amministrativo, da cui possa derivare un onere per qualcuno ⁽³²⁾.

L'atto amministrativo consiste « ... in una manifestazione di volontà, o di giudizio, o di rappresentazione, ecc., rilevante... nei rapporti esterni » (A.M. SANDULLI, *op. cit.*, p. 454).

« Abbiamo definito il provvedimento amministrativo come la disposizione esprimente una esplicazione di un potere di natura e funzione complementare, promanante da una Autorità amministrativa come tale relativamente ad un rapporto del quale essa sia parte, per la realizzazione di un interesse pubblico concreto. Da tale definizione si ricavano ovviamente quelli che sono gli elementi essenziali del provvedimento: 1) che una disposizione effettivamente vi sia; 2) che essa costituisca effettivamente, in astratto e in concreto, la esplicazione di un potere giuridico pubblicistico, avente natura e funzione di potere complementare, nel senso che valga a dare operatività concreta a disposizioni primarie, normative; 3) che la disposizione promani dall'Autorità amministrativa come tale e come parte del rapporto rispetto al quale la statuizione stessa deve operare; 4) infine, che la disposizione sia diretta a realizzare interessi pubblici concreti » (R. ALESSI, *Principi di Diritto Amministrativo*, Milano, 1978, ed. 4, vol. I, pp. 315-316).

⁽³¹⁾ Si vedano in proposito i canoni 48. 49. 1737, § 1. Cf. anche quanto si è detto nella precedente nota 15 circa i 'falsi' decreti amministrativi.

⁽³²⁾ È il caso di sottolineare che si deve tenere ben presente questo elemento. Un soggetto può ricorrere solamente quando è direttamente chiamato in causa ed ha quindi la facoltà giuridica di far esaminare il provvedimento di cui è destinatario, in ordine alla violazione diretta di un suo diritto soggettivo oppure alla legittimità o opportunità dell'atto medesimo, oppure alle motivazioni su cui si fonda oppure anche in ordine ai danni che gliene derivano.

Il canone richiamato precisa « ... che vengono dati... fuori del giudizio ». Quindi non è possibile un ricorso contro decreti qualificabili come giudiziari. Va comunque rilevato che anche contro i decreti di cui al can. 1722, pur se dati all'interno di un processo e legati ad esso, è possibile il ricorso gerarchico.

Contro un provvedimento di tale fattispecie, i canonisti che ne trattano ritengono che non sia possibile un ricorso gerarchico della natura di quanto previsto dal can. 1732. Per diverse ragioni: non è un atto extra giudiziale, ma viene emanato « in quolibet processus stadio... », all'interno cioè del processo e con una sussistenza legata allo stesso (al termine del processo, cessa 'ipso iure'); ammettere la possibilità di un ricorso in questi casi significherebbe ostacolare il regolare svolgimento del processo, che deve concludersi il più rapidamente possibile; inoltre, il precedente can. 1958 del CIC 1917 diceva esplicitamente che, contro tali decreti, « non datur

Ogni volta che l'autorità compie un atto singolare di rilevanza amministrativa, che comporta il coinvolgimento di qualche soggetto giuridico, a quest'ultimo è riconosciuta la possibilità, qualora si senta in qualche modo danneggiato, di ricorrere per via amministrativa (33).

È appena il caso di richiamare che anche il 'silenzio' dell'autorità può rivestire i caratteri di una azione amministrativa. Quindi anche contro la non azione dell'autorità, quando sarebbe chiamata ad agire per legge o per legittima istanza, è possibile il ricorso gerarchico. È come se l'autorità interessata ponesse un espresso atto di negazione giuridicamente rilevante.

In modo schematico possiamo affermare che il ricorso gerarchico presso i Dicasteri della Curia Romana è possibile:

— contro i decreti singolari emanati in foro esterno (si tratta di atti amministrativi con i quali si prende una decisione o si effettua una previsione);

— contro i precetti (con i quali si impone qualcosa da fare o da omettere; si commina una pena);

— contro ogni tipo di atto amministrativo destinato 'natura sua' a produrre un 'onere'.

Evidentemente si deve trattare di un vero e proprio atto amministrativo, che sia tecnicamente tale, al di là delle espressioni usate

iuris remedium»; pertanto, per la norma del can. 1722, si deve applicare quanto dice il can. 6, § 2: « I canoni di questo Codice, nella misura in cui riportano il diritto antico, sono da valutarsi tenuto conto anche della tradizione canonica » (cf. *Codigo de Derecho Canonico*, EUNSA, 1983). Il L. Chiappetta, nel suo commento al Codice (Napoli, 1988), dice tuttavia: « È sempre però possibile ricorrere alla Santa Sede » (n. 5296).

Ma, a commento del can. 1958 del Codice 1917, che è la fonte dell'attuale can. 1722, scrive il Lega: « Iamvero quia absolute excludi debet appellatio et querela nullitatis et restitutio in integrum, superest disserere de recursu et dispicere an et quinam recursus competere possit. Equidem duplex adest species recursus; aliter respicit actus extraiudiciales seu extraiudicialia decreta et statuitur can. 1601 ita conceptus: « Contra Ordinariorum decreta non datur appellatio seu recursus ad Sacram Rotam; sed de eiusmodi recursibus exclusive cognoscunt Sacrae Congregationes ». Et hic recursus per se non habet vim suspensivam nisi in casibus in iure positivo expressis... » (M. LEGA-V. BARTOCETTI, *Commentarius in Iudicia Ecclesiastica*, 1950, vol. III, p. 310).

D'altra parte se il decreto è emanato dall'Ordinario, in quanto tale, è un vero e proprio decreto amministrativo e non giudiziale.

(33) Si veda il disposto del can. 57.

nella sua formulazione e al di là della disposizione psicologica dell'autorità che ha adottato il provvedimento ⁽³⁴⁾.

Resta pur vero che in alcuni casi la 'disposizione psicologica' dell'autorità agente può essere utile per determinare il contenuto reale di un atto ⁽³⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Anche una semplice lettera può 'diventare' un decreto vero e proprio: basta che in essa vi sia espressa in qualche modo una disposizione autoritativa.

« La *forma* (= esternazione) è la veste sotto cui l'atto si presenta nel mondo esterno. Un atto amministrativo non potrebbe esistere ove una manifestazione esteriore mancasse, o non fosse riferibile all'autorità cui l'atto debba essere imputato..., o non indicasse di provenire dal suo autore nella veste di autorità amministrativa e perciò non fosse riconoscibile come atto di (quella) autorità... Ciò non significa — si noti bene — che tutti gli atti amministrativi debbano sempre avere necessariamente una forma determinata... Né significa che l'atto amministrativo debba necessariamente rivelarsi... attraverso una manifestazione espressa. La regola da applicare, in mancanza di disposizioni legislative esplicite o implicite —, è invece proprio la libertà della forma. Sicché, accanto agli atti scritti che indubbiamente sono i più frequenti e i più noti —, molti ne vengono posti in essere in forma orale... (SANDULLI, *o. c.*, p. 459).

« Gli atti amministrativi singolari richiedono la consegna di uno scritto quando toccano il foro esterno: si tratta non della forma intrinseca di tali atti e dunque non tocca la validità degli stessi, ma si tratta di un mezzo di prova (cfr. can. 37) » (A. ALVAREZ, *Atto Amministrativo Singolare*, in *Nuovo Dizionario di Diritto Canonico*, 1993, p. 65) (cfr. anche V. DE PAOLIS-A. MONTAN, *Il Libro Primo del Codice: Norme Generali*, in GIDDC, *Il Diritto nel Mistero della Chiesa*, Roma, 1986, 1, pp. 290-291).

« Quando si consideri che gli atti amministrativi sono atti di pubblico potere; e si osservi che per gli altri atti di pubblico potere... non ha rilevanza il processo psichico che conduce alla loro emanazione, avendo per contro rilevanza soltanto l'enunciazione obiettivata nell'atto... e il fatto che essa non risulti fuorviata da una inesatta rappresentazione della realtà... e dal difetto della necessaria consequenzialità tra presupposti (di fatto e di diritto) e conclusioni...; e si tenga infine presente che né nel prevedere le figure generali di invalidità degli atti amministrativi..., né in alcun'altra norma, il legislatore... ha preso in considerazione il processo psichico di formazione dell'atto amministrativo, considerando, per contro, sempre l'atto in sé e per sé, obiettivamente considerato; sembra doversi concludere che... per gli atti amministrativi il momento psichico dell'agente... non rappresenti — come invece negli atti giuridici privati — uno degli elementi da valutare, al fine di stabilire se l'atto esista o meno (vale a dire uno degli elementi essenziali all'atto). L'atto amministrativo... va considerato come una realtà obiettiva, come un'entità del mondo concreto, e non puramente e semplicemente come il punto d'arrivo del processo psichico dell'agente (o degli agenti) che sfocia in esso » (A.M. SANDULLI, *o. c.*, pp. 454-455).

⁽³⁵⁾ Ad esempio, un Vescovo scrive a un suo presbitero: « Qualora dovessi ancora rifiutarti, sarei costretto ad irrogare una pena espiatoria, necessaria per il recupero della disciplina ecclesiale. Perciò, a norma del can. 1336, § 1, 1, ti commino la

e) *Conseguenze.*

14. Una volta presentato, un ricorso produce inevitabilmente alcuni effetti giuridici sia in ordine al provvedimento che viene avvertato sia in ordine all'attuazione pratica di quanto disposto dallo stesso.

Anche se l'atto amministrativo, qualora risulti costituito dai suoi elementi essenziali, è in se stesso completo e non viene modificato nella sua natura di atto dall'intervento dell'autorità superiore, tuttavia esso viene 'intaccato' dal ricorso, il quale stabilisce uno 'status' giuridico tale da renderlo imperfetto circa la sua piena o definitiva operatività. Esso resta come 'in attesa' di divenire 'non vulnerabile'.

In relazione alle conseguenze che l'atto amministrativo tende a produrre, la presentazione di un ricorso non ha sempre gli stessi effetti.

In alcuni casi, per disposizione legislativa, l'opposizione giuridica a un provvedimento amministrativo ne sospende l'esecutività. In tali casi, quando il ricorso perviene al Dicastero, l'esecutività dell'atto amministrativo è già sospesa per la presentazione precedente della 'petitio' di cui al can. 1734, § 1 ⁽³⁶⁾.

Negli altri casi invece, l'eventuale sospensione dell'esecutività può essere disposta dall'autorità ecclesiastica per iniziativa propria o su domanda dell'interessato ⁽³⁷⁾. In questi casi, quando il ricorso perviene al Dicastero, quest'ultimo può intervenire o per confermare o annullare la sospensione già concessa dall'autore del provvedimento oppure per decidere l'eventuale concessione della sospensione, che però può essere fatta « soltanto per cause gravi ed evitando sempre che la salvezza delle anime non subisca danno » ⁽³⁸⁾.

proibizione, a tempo indeterminato, a dimorare nella..., e nell'ambito del territorio in essa compreso, a partire dal... ». Che cosa voleva veramente il Vescovo? L'ambiguità sta nel fatto che la proibizione espressa è già una pena espiatoria, mentre nel primo periodo sembrerebbe che la 'voluntas' del Vescovo sia quella di irrogare solo in seguito una pena espiatoria.

⁽³⁶⁾ I casi in cui il ricorso ha effetto sospensivo sono: canoni 700, 729, 746 (dimissione di un religioso, di un membro di un Istituto secolare e di un membro di una Società di vita apostolica); can. 1353 (decreto condannatorio o declaratorio di una pena); canoni 1743, § 3 e 1752 (rimozione e trasferimento di un parroco).

⁽³⁷⁾ Cf. can. 1736.

⁽³⁸⁾ Can. 1736, § 2.

Una questione a se stante è quella della possibilità o meno che l'autore di un atto amministrativo lo modifichi, perdurante il ricorso. Basta richiamare la decisione della Sectio Altera della Segnatura Apostolica del 16 dicembre 1971, riguardante il caso del trasferimento di un parroco: « In causa de qua supra... Cum idem E. mus Ordinarius per decretum... revocaverit suum precedens decretum translationis, de

f) *Decisione del Dicastero.*

15. Dopo aver accolto un ricorso e dopo aver istruito debitamente la pratica, il Dicastero esamina il provvedimento avverso sia per quanto concerne la procedura che è stata seguita nell'adottarlo sia per quanto riguarda le ragioni che lo giustificano (il merito). Questa fase di lavoro deve essere attuata entro i termini temporali stabiliti e osservando una procedura valutativa e decisionale in linea con le norme canoniche comuni e con la prassi vigente presso lo stesso Dicastero.

Il campo decisionale, entro il quale il Dicastero può operare una scelta, è alquanto vasto. È fissato dal can. 1739: « Al Superiore che giudica il ricorso è consentito, a seconda dei casi, non solo di confermare o dichiarare invalido il decreto, ma anche di rescinderlo, revocarlo o, se ciò sembra al Superiore più opportuno, correggerlo, subrogarlo, abrogarlo ».

Le espressioni « a seconda dei casi » e « se ciò sembra opportuno » aiutano a percepire la 'ratio' della scelta operata dal legislatore. Esso vuole tener conto sia delle esigenze soggettive concrete del ricorrente, sia delle peculiari esigenze del governo ecclesiastico in vista del bene comune, con una attenzione specifica al carattere proprio del diritto canonico ⁽³⁹⁾. In forza di questa facoltà, il Superiore gerarchico

quo supra; Attento quod per huiusmodi revocationem cessat obiectum contentionis agitatae coram hoc Supremo Tribunali, lis finita declaratur » (in *Apollinaris*, 44 (1971) 627-628).

⁽³⁹⁾ « La legge positiva, a causa del carattere frammentario di ogni ordinamento giuridico, nella sua formulazione generale ed astratta, per quanto possa essere comprovata nella vita della Chiesa, non riuscirà mai a prevedere tutte le situazioni in cui la persona si potrà trovare, e quindi in concreto sempre dovrà essere ricercato il bene del singolo e della comunità, che sarà lo *iustum* vero. Allora, non basta che la norma ecclesiastica regoli semplicemente le relazioni esterne tra i membri della società ecclesiale un base ad una giustizia distributiva o pareggiatrice, mutuata dalla filosofia greca e dalla giurisprudenza civilista —, ma perché essa raggiunga il suo fine (essere un aiuto per il conseguimento della salvezza eterna dell'uomo), informata dalla carità, deve essere un riflesso della giustizia divina. Poiché sorgente del diritto canonico è il precetto dell'amore verso Dio e verso il prossimo..., nella Chiesa non si può concepire che, in nome di un qualche bene comune puramente esteriore nell'applicazione di una legge positiva non si tenga conto della situazione del singolo in rapporto alla sua salvezza eterna personale. In quanto il bene comune nella Chiesa raggiunge un bene eterno, per la comunione spirituale e mistica tra tutti coloro che la compongono, il bene del singolo sempre ridonda in bene della comunità e viceversa » (G. GHIRLANDA S.I., *Il diritto nella Chiesa mistero di comunione*, Roma, 1990, p. 69).

può anche andare oltre le richieste contenute nella domanda del ricorrente; evidentemente per farlo egli deve avere cause giuste e deve tener presente le esigenze del buon governo, che non tollera abusi di potere.

L'esame di un ricorso e la decisione finale che ne deriva sono tanto più appropriate quanto meglio viene individuato l'oggetto specifico del medesimo ricorso e quanto più la conclusione contribuisce a ristabilire un ordine di giustizia nella Chiesa ⁽⁴⁰⁾.

16. Se il Dicastero ritiene pienamente legittimo, sia 'in procedendo' che 'in decernendo', il provvedimento amministrativo avverso, decreta il rigetto del ricorso semplicemente oppure esprime anche l'approvazione dello stesso provvedimento.

Se invece il Dicastero ravvisa che l'atto amministrativo in esame presenti qualche elemento di non legittimità 'in procedendo' o 'in decernendo' oppure ritenga che l'opportunità esiga un intervento particolare, ha diverse strade percorribili, a secondo delle situazioni. L'atto amministrativo può essere:

— dichiarato nullo (invalido), qualora esso sia carente degli elementi essenziali stabiliti per la sua validità ⁽⁴¹⁾;

— rescisso o annullato, quando esso sia formalmente valido, ma viziato da una causa che comporti la possibilità di annullamento, su domanda dell'interessato o anche d'ufficio ⁽⁴²⁾;

— corretto, qualora esso sia valido quanto agli elementi essenziali, ma imperfetto per quelli accessori ⁽⁴³⁾;

— sostituito (subrogato) con un altro ritenuto più adatto alla circostanza o alle nuove ragioni riscontrate durante l'istruzione del caso ⁽⁴⁴⁾;

⁽⁴⁰⁾ Non tutti i casi sono uguali. Non per tutti i decreti sono necessarie le stesse procedure e le stesse cause giustificanti.

⁽⁴¹⁾ Ad esempio, un decreto emanato da un Vescovo per la rimozione di un parroco, senza osservare la procedura prevista dal can. 1745.

⁽⁴²⁾ Si vedano, ad esempio, i canoni 125 §2, 126, 149 § 2, 166 § 2.

Per una panoramica sintetica delle varie nullità o annullabilità in ordine ad un decreto, si veda A. RANAUDO, *o. c.*, pp. 516-535.

⁽⁴³⁾ Ad esempio, un decreto emanato in applicazione di un altro precedente, ma con una data di vigenza anteriore rispetto a quella dell'esecutività dell'atto amministrativo da cui dipende.

⁽⁴⁴⁾ Ad esempio, un precetto penale, con il quale un Vescovo impone a un sacerdote, a norma del can. 1336, § 1, 1, la proibizione di dimorare in una parrocchia; il Dicastero impone invece la proibizione di dimorare nella diocesi.

— abrogato, quando pur essendo in sé valido viene vanificato con un decreto direttamente contrario ⁽⁴⁵⁾.

Qualora un ricorrente proponga anche la questione del risarcimento dei danni, questa può essere risolta dal Dicastero in concomitanza con la decisione sul ricorso.

Logicamente il caso può presentarsi soltanto quando il ricorso è giudicato fondato ed è dimostrabile che l'interessato ha subito danni proprio in conseguenza del provvedimento amministrativo ⁽⁴⁶⁾.

17. La stesura della decisione del Dicastero obbedisce certamente ad alcuni canoni formali (epigrafe e parte dispositiva), ma non esiste, e neppure è necessaria, una forma specifica che sia sempre uguale per tutti i decreti. In alcuni casi può essere usata la forma della lettera-decreto, in altri può essere steso un vero e proprio decreto 'impersonale' (visto... posto che... esaminata la documentazione in atti e constatato... verificato che... accertata la propria competenza... decreta... dichiara... dispone...).

Un atto importante, a cui talvolta non si pone la debita attenzione, è quello relativo alla certezza della notificazione della decisione dicasteriale agli interessati. Il can. 37 stabilisce che: « L'atto amministrativo, che riguarda il foro esterno, si deve consegnare per iscritto; così pure il relativo atto di esecuzione, se viene fatto in forma commissoria ». Il can. 54, § 2, a sua volta, stabilisce che « il decreto singolare, per poter urgere l'osservanza, deve essere intimato con un legittimo documento a norma del diritto ».

Le modalità pratiche della notifica della decisione del Dicastero possono essere raggruppate in queste tre:

— si invia il decreto ai diretti interessati (agli stessi o all'avvocato da essi incaricato); in questo caso si deve usare il mezzo della 'raccomandata con ricevuta di ritorno', che serve ad individuare la data precisa, nella quale il destinatario è in grado di conoscere la decisione;

— si inviano due copie del decreto all'Ordinario, con l'incarico di consegnarne una al ricorrente e di rimandare l'altra, firmata dal ricorrente per ricevuta, con la data di consegna;

⁽⁴⁵⁾ In teoria questa decisione è possibile per qualsiasi atto amministrativo valido qualora le circostanze consiglino di eliminarne gli effetti.

⁽⁴⁶⁾ Il Codice non ne parla esplicitamente, ma « nonostante il silenzio del CIC, secondo la risposta della PCI del 25 maggio 1923: AAS 16-1924-151, e la forza dei cc. 128, 221 e 144/2 del CIC, il Superiore gerarchico può decidere anche sui danni dall'atto amministrativo impugnato » (F. D'OSTILIO, *op. cit.*, p. 475).

— si invia una sola copia del decreto all'Ordinario con la commissione di notificarlo all'interessato e di comunicare l'avvenuta notifica al Dicastero ⁽⁴⁷⁾.

g) *Rimedio giuridico contro la decisione del Dicastero.*

18. Contro la decisione amministrativa del Dicastero è sempre possibile il ricorso al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica da parte di chiunque si ritenga leso nei suoi diritti o interessi ⁽⁴⁸⁾.

⁽⁴⁷⁾ La realtà pratica talvolta complica anche questi atti di notifica. I Vescovi, in genere, sono solleciti nel notificare la decisione quando conferma il loro atto amministrativo, ma non lo sono altrettanto quando invece il ricorso è accolto.

⁽⁴⁸⁾ Cf. can. 1445, § 2, art. 123 della Cast. Ap. *Pastor Bonus* e art. 120, § 4 del *Regolamento Generale della Curia Romana*.