

Javier Canosa

La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione ecclesiastica*

Sommario: 1. La formulazione della tutela giurisdizionale nei principi direttivi per la riforma del Codice di Diritto Canonico.- 2. La Cost. ap. *Regimini Ecclesiae Universae* e l'avvio della tutela giurisdizionale.- 3. La canonistica e il diritto amministrativo nella Chiesa.- a. *Alcuni interventi tenuti in congressi scientifici*.- b. *Impostazioni generali del Diritto amministrativo canonico*.- c. *Le opinioni dei periti canonisti nei primi anni dopo lo svolgimento del Concilio Vaticano II*.- 4. La tutela giurisdizionale serve per avere giustizia attraverso lo strumento processuale.- a. *Le lesioni della giustizia originate dagli atti amministrativi illegittimi*.- b. *Le diverse possibilità per la risoluzione dei conflitti*.- 5. Evoluzione delle linee giurisprudenziali.- 6. La tutela giurisdizionale stabilita nella legislazione vigente.- 7. Considerazione conclusiva.

1. La formulazione della tutela giurisdizionale nei principi direttivi per la riforma del Codice di Diritto Canonico

I contributi elaborati dagli autori per trattare della tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione ecclesiastica frequentemente hanno fatto riferimento ai principi direttivi per la riforma del Codice di Diritto Canonico. Per volere di Paolo VI detti principi furono preparati dal *Coetus centralis consultorum*, dipendente della Commissione *de revisendo Codice Iuris Canonici*¹, al fine di essere sottoposti al vaglio della prima Assemblea Generale del Sinodo dei Vescovi, celebrata a Roma nell'ottobre del 1967. In seguito, ricevettero l'approvazione, sia dall'assise sinodale che dal Pontefice, e ciò contribuì notevolmente all'impulso dei lavori di revisione del testo codiciale².

* Relazione tenuta al XIV Congresso Internazionale di Diritto Canonico, Varsavia 14-18 settembre 2011. Ringrazio p. Lorenzo Carloni, O.F.M. Cap., per i suggerimenti che gentilmente mi ha fornito al fine di rendere corretto lo stile italiano di questo intervento al Congresso di diritto canonico.

¹ Cf. J. L. GUTIÉRREZ, *Storia della formazione dei Principi per la riforma del «Codex Iuris Canonici»*, in J. CANOSA (a cura di), *I principi per la revisione del Codice di diritto canonico*, Milano 2000, pp. 10-14.

² Sull'elaborazione dei principi: cf. P. FELICI, *Relatio circa i «Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant»*, in «Communicationes» 1 (1969), pp. 86-100 e J. L. GUTIÉRREZ, *Storia della formazione dei Principi per la riforma del «Codex Iuris Canonici»*, cit., pp. 5-29.

Quei dieci postulati, che intendevano riflettere le principali dimensioni giuridiche della dottrina del Concilio Vaticano II³, costituivano una sorta di «carta fondamentale destinata ad orientare la più generale riforma del diritto canonico che allora si stava avviando»⁴.

Di tutti i principi, due sono quelli più spesso richiamati per analizzare il tema che è oggetto del presente intervento. Si tratta del sesto e del settimo, strettamente relazionati fra di essi, dal momento che entrambi si riferiscono – sebbene in maniera diversa – alla tutela dei diritti dei fedeli e alla necessità di escludere l'uso arbitrario della *potestas regiminis*. Mentre il sesto concerne prevalentemente l'ambito sostantivo, il settimo guarda soprattutto l'aspetto procedurale e processuale⁵.

In un certo modo risulta riconoscibile nel doppio indirizzo l'eco degli insegnamenti conciliari attinenti i diritti delle persone⁶ o ribadenti il carattere ministeriale della potestà di governo⁷, diventati, perciò linee di forza del rinnovamento legislativo futuro⁸.

³ Cf. P. FELICI, *Relatio circa i «Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant»*, cit., p. 86 e G. DALLA TORRE, *I principi direttivi per la revisione del Codice di Diritto Canonico*, in «Anuario de Historia de la Iglesia», 10 (2001), pp. 199-206.

⁴ P. MONETA, *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel Diritto canonico: rimedi amministrativi e giurisdizionali*, in F. BOLOGNINI (a cura di), *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel Diritto canonico, civile amministrativo. Atti dell'Incontro interdisciplinare tenuto nella Università di Macerata il 20 gennaio 1990*, Milano 1991, p. 16.

⁵ Cf. T. J. GREEN, *The Latin and Eastern Codes: Guiding Principles*, in «The Jurist» 62 (2002), p. 247. Sui *principia*, cf. anche I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, Napoli 2005, pp. 366-371.

⁶ «Homo hodiernus in via est ad personalitatem suam plenius evolvendam iuraque sua in dies magis detegenda et affirmanda» (CONCILIO VATICANO II, Cost. Pastorale *Gaudium et Spes*, 7 dicembre 1965, n. 41, in AAS 58 [1966], p. 1059).

⁷ Per cui la potestà sempre va esercitata a beneficio della comunità dei fedeli: «Ministri enim, qui sacra potestate pollent, fratribus suis inserviunt» (CONCILIO VATICANO II, Cost. Dogmatica *Lumen gentium*, 21 novembre 1964, n. 18, in AAS 57 [1965], pp. 21-22; cf. anche nn. 24 e 27, pp. 29 e 32, rispettivamente). Cf., in dottrina, gli studi contenuti in A. VIANA (a cura di), *La dimensión de servicio del gobierno en la Iglesia*, Pamplona 1999.

⁸ Se, da una parte, la Chiesa aveva esortato le comunità politiche a garantire tutte le esigenze della legalità spettanti i cittadini, e quindi doveva mostrarsi come *speculum iustitiae* nella propria organizzazione giuridica, dall'altra, gli approfondimenti ecclesiologici attinenti l'uguaglianza dei fedeli, con la conseguente attiva partecipazione dei fedeli laici nella missione della Chiesa, la sacramentalità dell'episcopato, la potestà ecclesiastica intesa come servizio, «diakonia» (cf. I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, cit., *passim*) richiedevano sviluppi giuridici canonici. Tale duplice prospettiva, che è presente in altri principi direttivi lo è, in modo particolare, nei due specificamente considerati.

Da una parte, va considerato il sesto principio, che in partenza colloca la duplice questione del riconoscimento e della tutela dei *iura personalia* e ribadisce la struttura diaconale del potere ecclesiastico, e che, nel constatare l'antagonismo radicale tra l'origine divina della potestà ecclesiastica e l'arbitrarietà⁹, propugna la positivazione dei diritti fondamentali dei fedeli, in uno statuto giuridico che soggiaccia alle situazioni giuridiche connesse con le più svariate funzioni o posizioni in cui si trovino i singoli battezzati¹⁰.

Il principio settimo, dal canto suo, dichiara che nel diritto canonico dovrà garantirsi la tutela giuridica applicabile ugualmente ai superiori ed ai sudditi, in modo che scompaia qualsiasi sospetto di arbitrarietà nell'esercizio della potestà di governo. Per tale finalità si rende necessaria, fra l'altro, la realizzazione di un sistema di giustizia amministrativa che consenta non solo i ricorsi gerarchici, ma anche la possibilità di accedere a degli organi giurisdizionali di tutela.

Occorreva, quindi, uno sviluppo delle tecniche giuridiche idonee alla salvaguardia dei diritti proclamati nel sesto principio, particolarmente nei confronti della pubblica amministrazione ecclesiastica, sia per sanare eventuali danni subiti dopo l'emanazione dei provvedimenti amministrativi (ricorso amministrativo e contenzioso amministrativo), sia pure, a scopo partecipativo, nella fase di preparazione dell'atto dell'autorità pubblica (procedimento amministrativo)¹¹.

Sebbene alcuni autori abbiano osservato che il richiamo dei postulati sesto e settimo non ebbe nell'immediato una risonanza proporzionata alla sua enorme valenza, è possibile riscontrare prima della promulgazione del Codice del 1983 diverse indicazioni relative all'importanza di questi principi¹². Vorrei accennare, ad esempio, all'intervento di J. Herranz al

⁹ «Verum tamen usus huius potestatis in Ecclesia arbitrius esse non potest, idque iure naturali proibenti et ipso iure ecclesiastico» («Communicationes» [1969], pp. 82-83); cf. H. PREE, *Esercizio della potestà e diritti dei fedeli*, in J. CANOSA (a cura di), *I principi per la revisione del Codice di diritto canonico. La ricezione giuridica del Concilio Vaticano II*, cit., p. 305.

¹⁰ Cf. PONTIFICIA COMMISSIONE PER LA REVISIONE DEL CODICE DI DIRITTO CANONICO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, n. 6, in «Communicationes» 1 (1969), pp. 82-83; H. PREE, *Esercizio della potestà e diritti dei fedeli*, cit., pp. 305-307.

¹¹ Offre numerosi riferimenti bibliografici circa i contributi degli autori riguardanti aspetti del diritto amministrativo canonico sviluppatosi dopo il Concilio Vaticano II, P. MONETA, *Il diritto amministrativo canonico dopo il Concilio Vaticano II*, in «Il Diritto ecclesiastico» 89 (1978), pp. 456-479.

¹² «Mentre mi pare vero che i *Principia* venivano solo di rado citati dai canonisti, ivi compresi i Consultori della riforma del Codice, penso che ciò non vada a scapito della

Conventus Internationalis Canonistarum, svoltosi a Roma nel maggio del 1968, in cui l'autore sviluppò in modo assai innovativo l'articolazione del principio di legalità nella Chiesa, ovvero una delle tecniche giuridiche messe in campo per prevenire i rischi derivanti dall'esercizio arbitrario del potere o dell'atteggiamento rinunciatario, che provocherebbe un disordine tanto grave quanto l'arbitrio¹³.

Si può altresì rintracciare il contenuto dei principi sesto o settimo nella giurisprudenza contenziosa amministrativa prodotta dal Tribunale Supremo della Segnatura Apostolica di quegli anni¹⁴.

loro funzione» asserisce J. L. GUTIÉRREZ, nel ricordare una conferenza di P. Ciprotti durante la quale «fece riferimento ai *Principia* e disse che desiderava citarli, visto che tutti sembravano ignorarli» (*Storia della formazione dei Principi per la riforma del «Codex Iuris Canonici»*, cit., p. 28). Cf. anche K. MARTENS, *The Law that never was: the Motu Proprio Administrativae Potestatis on Administrative Procedures*, in «The Jurist» 68 (2008), p. 180. Molte testimonianze confermano l'influsso dei principi nella canonistica degli ultimi anni sessanta e degli anni settanta; ad esempio, M. LÓPEZ ALARCÓN, *El abuso de derecho en el ordenamiento canónico*, in «Ius Canonicum» 9 (1969), pp. 121-155 e R. T. KENNEDY, *Address on Due Process to National Conference of Catholic Bishops*, in «CLSA Proceedings» 31 (1969), pp. 9-17, il quale osserva: «the problem we face in regard to human rights and freedom in the Church is not so much injustice as it is SUPPOSED [in maiuscolo nell'originale; lungo l'articolo, è questa l'unica volta che l'autore scrive in caratteri maiuscoli un termine] injustice. What we are seeking in introducing notions of due process into the administrative life of the Church is not protection of the people from the human weaknesses of bishops or diocesan administrators or pastors; what we seek is the protection for all of us from the effects of that human weakness which inclines us to be suspicious of the unknown» (p. 11). Risultano significative diverse valutazioni della dottrina sui principi espresse prima della promulgazione del Codice, come, ad esempio, quella che li qualifica come «documentum eximii valoris, prudentis audaciae, definitae concretionis» (A. SABATTANI, *Iudicium de legitimitate actuum administratorum a Signatura Apostolica peractum*, in «Ius Canonicum» 16 [1976], p. 230); il sobrio commento «repetidos y luminosos propósitos de la reforma legislativa actual», di E. LABANDEIRA, in «Ius Canonicum» 20 [1980], p. 151, pare che metta l'accento sulla funzionalità dei principi.

¹³ «Si dovrebbe assicurare ai fedeli una serie di garanzie che tutelino il legittimo possesso ed esercizio dei loro diritti contro possibili invasioni arbitrarie del potere amministrativo» (J. HERRANZ, *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, Milano 1990, p. 134, corrispondente alla versione italiana del contributo *De principio legalitatis in exercitio potestatis ecclesiasticae*, che era stato pubblicato originariamente in lingua latina in AA. VV., *Acta Conventus Internationalis Canonistarum*, Città del Vaticano 1970, pp. 221-247). Vedi anche I. GORDON, *De tribunalibus administrativis propositis a Commissione Codici I.C. recognoscendo et suffragatis ab Episcoporum Synodo*, in «Periodica de re morali, canonica, liturgica» 57 (1968), pp. 613-624.

¹⁴ Cf., fra le altre, SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEG NATURA APOSTOLICA, sentenza definitiva, *suspensionis a divinis, privationis vocis activae et passivae, relegationis*, 24 novembre 1973, prot. n. 2973/72 C. A., *coram* Staffa; SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEG NATURA APOSTOLICA, sentenza definitiva, *iurium*, 26 giugno 1976, 6508/73 C. A., *coram* Palazzini,

In seguito, nonostante che la promulgazione del Codice del 1983 abbia determinato l'incorporazione alla legislazione della Chiesa di nuove norme di diritto amministrativo, non sono tuttavia cessati i riferimenti degli studiosi nei propri contributi ai due principi; al contrario, si sono succeduti, spesso come un accorgimento per misurare l'effettivo livello raggiunto dalla tutela giuridica od adoperati per promuovere un'applicazione della legge all'altezza delle aspettative dei fedeli, oppure con l'intento d'interpretare adeguatamente la tutela giurisdizionale insita nella giustizia amministrativa¹⁵.

Insomma, la dottrina maggioritaria ha ravvisato nel combinato dei principi direttivi sesto e settimo una sintesi che riporta, riprendendo le parole di S. Berlingò, ai «termini della perenne e feconda tensione animatrice di ogni sistema di contenzioso amministrativo: la libertà di chi è il destinatario dell'atto potestativo e l'autorità di chi lo emana»¹⁶.

È stata proprio tale «feconda tensione animatrice» quella che ha richiesto la predisposizione di un sistema di ricorsi amministrativi, dato che la mera formulazione dei diritti, pur mostrandosi necessaria, non risulta sufficiente sotto il profilo dell'efficacia rispetto del loro contenuto sostanziale¹⁷. Considerando la materia da una prospettiva diversa, si può concludere che se nel sistema di diritto amministrativo la tutela

in P. V. PINTO, *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Milano 1977, pp. 327-339 e in «L'Année canonique» 27 (1983), pp. 196-197 e SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, sentenza definitiva, *remotionis a paroecia*, 8 aprile 1978, prot. n. 9036/77 C. A., *coram* Felici (in questa ultima decisione, che non è stata pubblicata, mi riferisco al brano citato da Z. GROCHOLEWSKI, *Trasferimento e rimozione del parroco*, in AA.VV., *La Parrocchia*, Città del Vaticano 1997, p. 214). Inoltre i *Principia* ricevettero un ampio commento di Paolo VI nell'allocuzione alla Rota Romana del 4 febbraio 1977 (AAS 69 [1977], pp. 147-153).

¹⁵ Ad esempio dinanzi all'idea secondo cui la proposizione di un ricorso giuridico contro un atto del superiore comporti una minaccia alla legge morale o alla comunione ecclesiale, cf. E. LABANDEIRA, *Cuestiones de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona 1992, p. 470.

¹⁶ S. BERLINGÒ, *La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la «Lex propria»*, in P. A. BONNET, C. GULLO (a cura di), *La Lex propria del S. T. della Segnatura Apostolica*, Città del Vaticano 2010, p. 122.

¹⁷ «Non è che tutta la chiesa dei diritti si esaurisca nella predisposizione di ricorsi e istanze. Sarebbe semplicistico crederlo, dimenticando il ruolo formativo e preventivo del rispetto dei medesimi diritti, procurato e favorito da una corretta *impostazione* (reale e magisteriale) ecclesiologica delle relazioni nella Chiesa. Ma sarebbe altrettanto semplicistico ritenere che nella Chiesa basti enumerare i diritti dei fedeli, perché siano osservati realmente e pienamente» (G. P. MONTINI, *Modalità procedurali e processuali per la difesa dei diritti dei fedeli*, in «Quaderni di diritto ecclesiale» 8 [1995], p. 288).

giurisdizionale costituisce soltanto una parte, si tratta certamente di una parte imprescindibile¹⁸.

2. *La Cost. ap. Regimini Ecclesiae Universae e l'avvio della tutela giurisdizionale*

Rispetto i principi direttivi, si è dimostrata parimenti rilevante – in quanto movente immediato per l'avvio della tutela giurisdizionale – la *Cost. ap. Regimini Ecclesiae Universae*, del 15 agosto 1967, con la quale Paolo VI ha compiuto la riorganizzazione complessiva della Curia Romana¹⁹.

Fra i molti collegamenti che intercorrono tra la *Regimini Ecclesiae Universae* e i principi per la riforma del Codice appare evidente la coincidenza di indirizzi verso la tutela giurisdizionale²⁰. Nell'art. 106 del citato documento pontificio si prevedeva la *Sectio altera* della Segnatura Apostolica, aprendo la possibilità, fino ad allora preclusa, di dirimere in sede giudiziaria «i contrasti sorti da un atto di potestà amministrativa ecclesiastica, e ad essa presentati per interposto appello o ricorso contro la decisione del Dicastero competente, ogni volta che si discute se l'atto stesso abbia violato o no una legge»²¹. Allo stesso tempo, nel

¹⁸ Cf. J. MIRAS, J. CANOSA, E. BAURA, *Compendio di Diritto amministrativo canonico*, Roma 2009², p. 368.

¹⁹ PAOLO VI, *Cost. ap. Regimini Ecclesiae Universae*, 15 agosto 1967, in AAS 59 (1967), pp. 885-928. Lo scopo della riforma della Curia è stato quello di renderla più efficace e in grado di rispondere ai bisogni imposti anche dalla rinnovata concezione ecclesiologica apportata dal Concilio Vaticano II. Cf. I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, cit., pp. 371-381

²⁰ Il collegamento è stato segnalato dalla dottrina, poiché sia la *Regimini Ecclesiae Universae* che i *Principia* sono conseguenza della riforma legislativa iniziata dopo il Concilio Vaticano II, cf. S. BERLINGÒ, *La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la «Lex propria»*, cit., p. 121.

²¹ «Per alteram Sectionem Segnatura 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» (in AAS 59 [1967], p. 921). Si veda anche l'art. 96, 1 delle *Normae Speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae post Constitutionem Apostolicam Pauli PP. VI "Regimini Ecclesiae Universale"*, Typis Polyglottis Vaticanae 1968, che, come è noto, non furono promulgate sugli AAS, ma vennero pubblicate in alcune riviste come, ad esempio, in «Apollinaris» 43 (1970), pp. 249-280, in «Periodica de re morali, canonica, liturgica» 59 (1970), pp. 75-161, e successivamente in diverse raccolte di documenti, come in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, vol. III, Romae 1972, coll. 5321-5332, in I. GORDON, Z. GROCHOLEWSKI, *Documenta recentiora circa rem*

summenzionato articolo della Cost. *Regimini Ecclesiae Universae* era contenuta pure una sorta di legge quadro che si sarebbe dovuta attuare tramite le successive riforme legislative indicate dal principio settimo. Infatti, il suo primo importante sviluppo giuridico sono state le *Normae speciales* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, strumento che ha procurato una risposta pratica e con la qualità giuridica sufficiente per sostenere, dal punto di vista normativo, il sistema di tutela giurisdizionale almeno durante una prolungata serie di anni²². Ciononostante, nel caso della Costituzione riguardante la Curia si trattava dell'approdo di un processo legislativo, e non della sua fase iniziale, come accadde invece con i *Principia*.

Nel presente contributo la precedenza della segnalazione dei principi sesto e settimo risponde unicamente ad una questione metodologica che nulla toglie al peso avuto, in quel frangente storico, dall'istituzione della *Sectio altera* della Segnatura Apostolica.

3. La canonistica e il diritto amministrativo nella Chiesa

Bisogna menzionare un'altro elemento a mio avviso decisivo per il completamento del sistema canonico amministrativo. Mi riferisco alla dottrina degli autori che durante il periodo precedente la formulazione dei principi direttivi e l'istituzione della seconda Sezione della Segnatura hanno esplorato le possibilità del diritto amministrativo nella Chiesa e, quindi, hanno propiziato l'introduzione degli strumenti di tutela giurisdizionale nei rapporti dei fedeli con la pubblica amministrazione ecclesiastica.

Poiché durante il presente congresso diverse relazioni hanno già illustrato in modo esauriente l'approccio della canonistica verso il diritto amministrativo nella Chiesa, adesso accennerò soltanto a tre indirizzi dottrinali specialmente rilevanti per questo tema.

a. Alcuni interventi tenuti in congressi scientifici

matrimoniale et processuale, vol. I, Romae 1977, pp. 372-398, nn. 3022-3152 e in *Enchiridion Vaticanum*, vol. 8, Bologna 1984, pp. 522-587.

²² L'art. 106 della Cost. ap. *Regimini Ecclesiae Universae* ha avuto subito una grande risonanza nella tutela giurisdizionale teorizzata dagli autori ed è stato applicato tempestivamente dalla *Sectio altera* della Segnatura Apostolica grazie al processo stabilito nelle *Normae speciales*.

Il primo indirizzo emerge dai diversi congressi di diritto canonico del periodo compreso fra gli anni 1934 e 1953, che hanno trattato anche questioni attinenti la giustizia amministrativa nella Chiesa.

Nel dibattito instauratosi in materia, ancora sotto l'influsso della scuola dello *Ius Publicum Ecclesiasticum*, non appariva del tutto chiara la distinzione tra l'attività amministrativa e quella giurisdizionale. Così si evince, ad esempio, nel contributo che C. Bernardini presentò nel congresso internazionale svoltosi a Roma nel novembre del 1934, dal quale emergeva la non facile individuazione del concetto di amministrazione²³. Quindi, i diversi autori che affrontarono la questione cercarono di definire la funzione o attività amministrativa in rapporto con la funzione o attività giudiziale²⁴. In questa linea possono essere inclusi, fra gli altri, studiosi come Roberti²⁵, al quale seguono il citato Bernardini, Johnson²⁶ e Mörsdorf²⁷.

Altri simposi scientifici celebrati posteriormente – come ad esempio, quello in occasione del cinquantesimo anniversario della Facoltà di Diritto canonico di Parigi²⁸ o il *Congressus internationalis iuris canonici* (Roma, 25-30 settembre 1950), che si dedicò al problema del diritto soggettivo e della sua tutela nell'ordinamento canonico²⁹, o il Congresso Internazionale per il

²³ Cf. C. BERNARDINI, *Problemi di contenzioso amministrativo ecclesiastico specialmente secondo la giurisprudenza della S. R. Rota*, in AA.VV., *Acta Congressus Iuridici Internationalis* 12-17 nov. 1934, IV, Roma 1937, pp. 357-432. Dello stesso C. Bernardini, e nella medesima linea di riflessione, è la relazione presentata nel 1955, *De administratione tribunalium i.e. de exercitio potestatis administrativae in ambitu tribunalium*: in AA.VV., *Questioni attuali di diritto canonico*, Roma 1955, pp. 447-455.

²⁴ Cf., ad esempio, C. BERNARDINI, *Problemi di contenzioso amministrativo ecclesiastico specialmente secondo la giurisprudenza della S. R. Rota*, cit., *passim*.

²⁵ Cf. F. ROBERTI, *De processibus*², I, Romae 1941, pp. 103-119.

²⁶ Cf. J. JOHNSON, *De distinctione inter potestatem iudicalem et administrativam in iure canonico*, in «Apollinaris» 9 (1936), pp. 258-269.

²⁷ Cf. K. MÖRSDORF, *Rechtsprechung und Verwaltung im kanonischen Recht*, Freiburg i. Br. 1941.

²⁸ Cf. il contributo di W. ONCLIN, *L'organisation des pouvoirs dans l'Église*, in AA. VV., *Actes du Congrès de Droit Canonique. Cinquantenaire de la Faculté de Droit Canonique. Paris, 22-26 avril 1947*, Paris 1950, pp. 369-375.

²⁹ Interessanti sono le relazioni di L. DE LUCA, *I diritti fondamentali dell'uomo nell'ordinamento canonico*, di CH. LEFEBVRE, *Le contrôle juridictionnel des actes administratifs en droit canonique* e di W. ONCLIN, *Considerationes de iurium subiectivorum in Ecclesia fundamento et natura*, in AA. VV., *Acta Congressus Internationalis Iuris Canonici. De iure subiectivo deque eius tuitione in iure canonico*, in «Ephemerides Iuris Canonici» 9 (1953) (la pubblicazione degli atti del Congresso comprende tutto il fascicolo della rivista), pp. 88-103, 153-169 e 211-226, rispettivamente.

IV Centenario della Pontificia Università Gregoriana (Roma, 13-17 ottobre 1953) – hanno incluso una pluralità di interventi che contemplavano la differenziazione nonché i rapporti fra la potestà amministrativa e la potestà giudiziaria³⁰. Tuttavia, insieme al valido approfondimento della distinzione tra giurisdizione ed amministrazione non si avverte ancora un interesse scientifico per il diritto amministrativo nel suo insieme, fatta eccezione per quanto attiene alla funzione giurisdizionale.

L'intento di dotare il diritto canonico di un apparato giuridico amministrativo completo, che ecceda quindi l'ambito del sindacato giurisdizionale, deve essere ricercato in altri autori, fra i quali si possono menzionare Orio Giacchi, Mario Ismaele Castellano e Jean Felix Noubel.

b. Impostazioni generali del Diritto amministrativo canonico

Nel 1937 Giacchi pubblicò il suo studio *Natura giuridica dei rescritti in diritto canonico*, dove, sulla base teorica della tripartizione della potestà di governo, affermò con convinzione il carattere di atto amministrativo singolare che va attribuito al rescritto³¹. L'innovazione circa la configurazione tipologica del menzionato atto si fondava in grande misura sulla dottrina amministrativista del diritto secolare. Non pare che all'origine dell'impostazione del Giacchi ci fosse la necessità di trovare una soluzione urgente ad un problema pratico. La sua adeguata familiarità con la dogmatica giuridica gli consentì di sviluppare l'ipotesi costruttiva e, contemporaneamente, rese possibile la trasposizione di soluzioni elaborate dai giuristi secolari verso il diritto canonico.

³⁰ Cf., ad esempio, K. MÖRSDORF, *De relationibus inter potestatem administrativam et iudicalem in iure canonico*, S. GOYENCHE, *De distinctione inter res iudiciales et administrativas in iure canonico* o L. UPRIMNY, *De la distinción entre las funciones judicial y administrativa*, in AA. VV., *Questioni attuali di diritto canonico*, Roma 1955, pp. 399-418, 419-434 e 477-496, rispettivamente. Dello stesso periodo E. JOMBART, *L'exercice dans l'Eglise du pouvoir administratif et du pouvoir judiciaire* in «Revue de Droit Canonique» 5 (1955), pp. 330-335.

³¹ Cf. O. GIACCHI, *Natura giuridica dei rescritti in diritto canonico*, in «Studi Senensi», 51 (1937), pp. 3-29, ripubblicato in IDEM, *Chiesa e Stato nella esperienza giuridica (1933-1980)*. *Studi raccolti e presentati da Ombretta Fumagalli Carulli*, vol. I: *La Chiesa e il suo diritto*, Milano 1981, pp. 437-459. Cf. anche dello stesso autore *Diritto canonico e dogmatica giuridica moderna*, in «Foro italiano» 64 (1939), coll. 161-192 e *La causa negli atti amministrativi canonici*, in AA. VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova 1939, entrambi ripubblicati in *Chiesa e Stato nella esperienza giuridica (1933-1980)*, cit., pp. 69-107 e 495-512, rispettivamente.

Jean Felix Noubel si dedicò allo studio del procedimento amministrativo nel Codice piano-benedettino e all'analisi di questioni connesse con la funzione amministrativa nella giurisprudenza della Rota Romana³².

Nei suoi interventi, Noubel, alla rilevazione della quasi inesistenza di un quadro normativo generale sul procedimento amministrativo non contenzioso, fece seguire una proposta volta a definirne lo statuto ontologico, qualificandolo come attività d'indole amministrativa svolta nel rispetto della legalità e delle regole di buona amministrazione, allo scopo di agevolare sia il rispetto dei diritti dei governati sia l'efficacia degli atti dell'autorità pubblica³³.

Infine, Mario Ismaele Castellano, professore presso l'«Angelicum», attraverso le sue lezioni offrì un primo quadro organico della disciplina del diritto amministrativo canonico³⁴.

³² Pubblicò in materia diversi articoli, alcuni di carattere generale, come ad esempio: *Procédures administratives*, in «Revue de Droit Canonique» 1 (1951), pp. 164-179 e *Procédures administratives éparses dans le Code de Droit Canonique non rassemblées dans la III^e Partie du Livre IV*, in «Revue de Droit Canonique» 7 (1957) pp. 137-161. Altri suoi studi trattano procedimenti speciali, come *Le retrait d'emploi non disciplinaire appliqué aux curés*, in «Bulletin de Littérature Ecclésiastique» 2 (1951), pp. 94-121, *Le déplacement des curés pour promotion*, in «Revue de Droit Canonique» 1 (1951), pp. 389-407, *Procédures disciplinaires cc. 2182-2185 (clercs négligents)*, in «Revue de Droit Canonique» 5 (1955), pp. 56-72, *La suspense ex informata conscientia des cc. 2186-2194*, in «Revue de Droit Canonique» 5 (1955), pp. 307-330, fra gli altri.

³³ «Les procédures non contentieuses se définissent ainsi: l'ensemble des formalités obligatoires pour la préparation, l'émission et l'exécution d'un acte administratif, accompli soit dans l'intérêt de la bonne administration e du bien général, soit dans l'intérêt des administrés touchés par l'acte administratif en question». (J. F. NOUBEL, *Procédures administratives éparses dans le Code de Droit Canonique non rassemblées dans la III^e Partie du Livre IV*, cit., p. 139).

³⁴ «Per capire come ebbi l'iniziativa di fare lezioni agli alunni del 3^o anno dell'Angelicum, di diritto amministrativo canonico, bisogna tener presente che prima di entrare nell'ordine domenicano, mi laureai in giurisprudenza a Genova, ed avevo in particolare conosciuto il diritto amministrativo civile. Sentivo pertanto come una grave lacuna che non esistesse quello canonico, pur non mancando gli istituti amministrativi» (*Lettera da M. I. Castellano all'autore*, 3 giugno 1999). Cf. anche M. I. CASTELLANO, *Lectiones Iuris Administrativi, ad usum scholarum*, Romae 1951. Per altri dati su quest'autore, cf. A. G. URRU, *La Facoltà di diritto canonico della Pontificia Università san Tommaso d'Aquino in Roma: cento anni di storia*, Roma 1988, p. 21. Anche J. F. NOUBEL giunse a pubblicare un *Traité de droit administratif de l'Eglise Catholique*, Toulouse 1958. In precedenza F. X. WERNZ, *Ius Decretalium*, t. III, Romae 1901, aveva riunito in un volume, intitolato *Ius administrationis Ecclesiae catholicae*, il commento alle Decretali riguardanti l'amministrazione ecclesiastica del magistero, gli uffici, i beni, i sacramenti e il culto, senza che, tuttavia, tale testo si presentasse come una trattazione di diritto formalmente amministrativo.

c. Le opinioni dei periti canonisti nei primi anni dopo lo svolgimento del Concilio Vaticano II

Raggrupperei in un terzo settore i canonisti che durante lo svolgimento del Concilio Vaticano II o negli anni immediatamente posteriori hanno contribuito a tradurre in linguaggio giuridico gli insegnamenti dell'assise ecumenica riguardanti la tutela dei diritti dei fedeli nell'ambito amministrativo ecclesiale. Infatti, già verso la fine del periodo conciliare, la *Canon Law Society of America* nel 1965 dedicò un'assemblea al problema dei diritti della persona e della loro tutela giuridica, approvando una serie di delibere in cui si faceva notare la necessità della chiara definizione di tali diritti e dei meccanismi per la relativa protezione. Evidentemente, la diversa sensibilità giuridica di chi vive immerso nel sistema del *Common Law* ha procurato nuovi interrogativi e contributi alla scienza canonistica, come, ad esempio, la possibile applicazione del *Due process* – istituto tipico della cultura giuridica anglosassone – nell'ordinamento amministrativo canonico. Va citato come figura rappresentativa di questa corrente Robert T. Kennedy, il quale ha auspicato, fra l'altro, che la legislazione canonica stabilisse dei limiti di azione amministrativa e giungesse a determinare dei «*modi procedendi*» considerati veramente imparziali e sicuri³⁵.

In questa stessa linea, ma da posizioni diverse, hanno fornito un apporto significativo appena dopo lo svolgimento del Concilio Vaticano II anche alcuni canonisti come Álvaro del Portillo, Pio Ciprotti e Willy Onclin proprio con i loro pareri nell'attività di preparazione dei principi direttivi o delle proposte normative iniziali di contenuto amministrativo³⁶.

I tre citati gruppi di autori – più incentrati specificamente nella tutela giurisdizionale alcuni, altri dedicati a procurare alla Chiesa un ordinamento amministrativo, gli ultimi impegnati nel tradurre in garanzie giuridiche legali gli insegnamenti conciliari – avevano come comune interesse la

³⁵ Cf. R. T. KENNEDY, *Address on Due Process to National Conference of Catholic Bishops*, cit. e IDEM, *Administrative Law: New Proposed Roman Norms*, in «CLSA Proceedings» 35 (1973), pp. 98-103.

³⁶ Cf. J. L. GUTIÉRREZ, *Storia della formazione dei Principi per la riforma del «Codex Iuris Canonici»*, cit., pp. 15-17; A. DEL PORTILLO, *Fieles y laicos en la Iglesia. Bases para sus respectivos estatutos jurídicos*, Pamplona 1969; ed. italiana: *Laici e fedeli nella Chiesa* (trad. a cura di G. LO CASTRO), Milano 1999; P. CIPROTTI, *De Procedura Administrativa. Operae stadia*, in «Communicationes» 2 (1970), pp. 191-194 e W. ONCLIN, *De recognoscendis normis generalibus codicis iuris canonici*, in «Communicationes» 3 (1971), pp. 81-94.

realizzazione della giustizia e la sua fattibilità pratica nello svolgimento della funzione amministrativa ecclesiale, richiedente la protezione giurisdizionale dei diritti, poiché non c'è garanzia di giustizia senza diritti, e questi non risultano pienamente tali se non sono azionabili.

Il loro contributo è stato determinante per favorire l'incorporazione della tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione ecclesiastica, e ciò è stato riconosciuto dal settimo principio direttivo quando ha affermato che l'opinione comune dei canonisti aveva ritenuto che i ricorsi amministrativi erano fortemente carenti nella prassi e nell'amministrazione della giustizia³⁷.

4. *La tutela giurisdizionale serve per avere giustizia attraverso lo strumento processuale*

A ben guardare, il rilevante cambiamento di prospettiva avvenuto dopo la celebrazione del Concilio Vaticano II, per ciò che concerne la tutela giurisdizionale, ha significato un sensibile miglioramento nelle garanzie della giustizia ecclesiale.

Se è vero che ogni attività organizzata compiutamente ha bisogno di controlli adatti per salvaguardarne il corretto svolgimento, la funzione amministrativa non è un'eccezione. I controlli restano necessari non solo per una ragione di buon andamento ma anche per un motivo di giustizia, poiché il buon governo è certamente responsabilità dell'autorità che governa ma è ugualmente un diritto dei governati³⁸.

³⁷ «Dum in Codice Iuris Canonici recursus et appellationes iudiciales sufficienter regulatae secundum iustitiae exigentias reputantur, e contra communis opinio canonistarum censet recursus administrativos non parum deficere in ecclesiastica praxi et administratione iustitiae», VII *principium*, in «Communicationes» 1 [1969], p. 83. Un'eccellente esposizione sulle realizzazioni della canonistica in materia di diritto amministrativo durante il periodo fra i due codici latini è contenuta in I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, cit., pp. 231-253.

³⁸ Perciò si afferma giustamente che «la responsabilità propria dell'amministrazione ha una configurazione speciale, diversa dalla responsabilità che sorge nei rapporti tra singoli individui» (I. ZUANAZZI, *De damnorum reparatione. La responsabilità dell'amministrazione ecclesiale a riparare i danni*, in P. A. BONNET, C. GULLO [a cura di], *La Lex propria del S. T. della Segnatura Apostolica*, cit., p. 293). Sul diritto al buon governo in diritto canonico, cf. J. HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, Milano 1989, p. 137 e J. MIRAS, *El derecho al buen gobierno en la Iglesia: una glosa a la doctrina constitucional de Javier Hervada desde el Derecho Administrativo* in AA. VV., *Estudios de Derecho Canónico en honor del profesor Javier Hervada*, Pamplona 1999, pp. 367-377.

Ogniquale volta avviene uno sbaglio per opera di chi, in materia di attività amministrativa ecclesiastica, è tenuto a decidere, non di rado si produce nel contempo una lesione o nei diritti fondamentali dei governati o in altri diritti non trascurabili. Affinché possano essere tutelati tali situazioni giuridiche soggettive e, quindi, allo scopo di salvaguardare la giustizia, e di garantire che la funzione amministrativa si svolga secondo diritto, una parte dei controlli sulla funzione amministrativa deve essere affidato agli uffici ed organi giudiziari, nonché agli strumenti processuali, tramite i quali viene esercitata la tutela giurisdizionale³⁹. Si può dunque affermare che quest'ultima richiede sempre l'esistenza del processo, vale a dire, «un'istituzione giuridico-pubblica il cui fine è dirimere controversie giuridiche tra parti opposte, dinanzi ad un organo superiore, imparziale ed indipendente, appositamente istituito a tal fine»⁴⁰.

Il processo, in quanto svolto innanzi ad un'autorità che gode di terzietà, consente la parità formale di parti disuguali, anche in ambiti come l'attività dell'autorità amministrativa⁴¹. Nondimeno il traguardo più compiuto della giustizia amministrativa viene dunque raggiunto quando esiste un sistema che colloca su posizioni formalmente paritetiche – rispetto all'indipendenza dell'organo giurisdizionale – gli interessati in una relazione problematica generata da un atto amministrativo, il che significa le stesse possibilità di argomentazioni, difese, prove e impugnazioni davanti a un tribunale imparziale⁴².

³⁹ Cf. J. LLOBELL, *Il diritto al processo giudiziale contenzioso amministrativo*, in E. BAURA, J. CANOSA (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa*, Milano 2006, pp. 211-223.

⁴⁰ E. LABANDEIRA, *Trattato di Diritto amministrativo canonico*, cit., p. 490. L'autore continua: «da quanto detto è facile dedurre che gli elementi essenziali del processo sono: a) un organo giudiziale; b) due parti contendenti, di cui una pretenda una certa cosa e l'altra le si opponga; c) l'oggetto del processo, che è il punto controverso, il *dubium* dibattuto dalle parti e che il giudice deve risolvere. A sua volta questo *dubium* consiste in una pretesa (il *petitum*) e nel suo fondamento (la *causa petendi*)». (*ibid.*)

⁴¹ Comunque, è stato osservato che «di fatto sembra effettivamente difficile pensare che si possa arrivare ad una effettiva parità delle parti, ossia pubblica amministrazione e fedele, finché non si arrivi ad organi giurisdizionali *super partes*» (V. DE PAOLIS, *La giustizia amministrativa: lineamenti generali*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO [ed.], *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali*, cit., p. 34).

⁴² Come espone Benedetto XVI, «l'istituto del processo in generale non è di per sé un mezzo per soddisfare un interesse qualsiasi, bensì uno strumento qualificato per ottemperare al dovere di giustizia di dare a ciascuno il suo. Il processo, proprio nella sua struttura essenziale, è istituto di giustizia e di pace. In effetti, lo scopo del processo è la dichiarazione della verità da parte di un terzo imparziale, dopo che è stata offerta alle parti pari opportunità di addurre argomentazioni e prove entro un adeguato spazio di

Le decisioni degli organi giurisdizionali sono prese secondo giustizia, in base al sistema legislativo vigente, e sono sostenute da fatti sufficientemente allegati e provati d'accordo con le regole giuridiche, stabili e razionali, previste in ogni caso.

In rapporto con questo argomento, soltanto alcuni mesi fa, Benedetto XVI ha rivolto un discorso ai partecipanti della prima riunione plenaria della Segnatura Apostolica tenuta dopo la promulgazione della *Lex propria Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*⁴³, nel quale il Pontefice, oltre a trattare diverse tematiche relative alla funzione del dicastero, ha fatto un riferimento all'operato del citato Tribunale nell'ambito contenzioso amministrativo come un «servizio di primaria importanza».

Nella stessa occasione, Benedetto XVI ha sottolineato la necessità, e la conseguente non dispensabilità, della giustizia, per mantenere la comunione: «Il faticoso ristabilimento della giustizia è destinato a ricostruire giuste e ordinate relazioni tra i fedeli e tra loro e l'Autorità ecclesiastica. Infatti la pace interiore e la volonterosamente collaborazione dei fedeli nella missione della Chiesa scaturiscono dalla ristabilita coscienza di svolgere pienamente la propria vocazione»⁴⁴.

discussione. Questo scambio di pareri è normalmente necessario, affinché il giudice possa conoscere la verità e, di conseguenza, decidere la causa secondo giustizia. Ogni sistema processuale deve tendere, quindi, ad assicurare l'oggettività, la tempestività e l'efficacia delle decisioni dei giudici» (Benedetto XVI, *Discorso al Tribunale della Rota Romana in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario*, 28 gennaio 2006, AAS 98 [2006], p. 136).

⁴³ Cf. BENEDETTO XVI, *Discorso ai partecipanti alla Plenaria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, 4 febbraio 2011, in AAS 103 (2011), pp. 115-118. Si veda BENEDETTO XVI, Lett. ap. *motu proprio data, Antiqua ordinatione*, mediante la quale ha promulgato la *Lex propria Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, in AAS 100 (2008), pp. 513-538 (in seguito citata come LPSA). Si è trattato della prima udienza e del primo discorso di un Pontefice alla plenaria della Segnatura, almeno dalla Cost. ap. *Sapienti consilio* di s. Pio X, del 29 giugno 1908.

⁴⁴ Sono parole del discorso commentato che ricordano il passo di Benedetto XVI, Lett. enc. *Caritas in veritate*, n. 6, in AAS 101 (2009), p. 644 (qui riprendo la traduzione alla lingua italiana dalla pagina web del Vaticano): «La carità eccede la giustizia, perché amare è donare, offrire del "mio" all'altro; ma non è mai senza la giustizia, la quale induce a dare all'altro ciò che è "suo", ciò che gli spetta in ragione del suo essere e del suo operare. Non posso "donare" all'altro del mio, senza avergli dato in primo luogo ciò che gli compete secondo giustizia. Chi ama con carità gli altri è anzitutto giusto verso di loro. Non solo la giustizia non è estranea alla carità, o una via alternativa o parallela alla carità: la giustizia è "inseparabile dalla carità" [nota: PAOLO VI, Lett. enc. *Populorum progressio* (26 marzo 1967), 22: AAS 59 (1967), p. 268; cf. CONC. ECUM. VAT. II, Cost. past. sulla Chiesa nel mondo contemporaneo *Gaudium et spes*, 69], intrinseca ad essa. La giustizia è la prima via della carità o, com'ebbe a dire Paolo VI, "la misura minima"»

Le parole del Papa appena citate sono cariche di significato per la giustizia amministrativa della Chiesa. Sebbene la giustizia non riesca, da sola, a procurare il vero bene alle persone, essa è la prima via della carità e non si può farne a meno, come neanche si può prescindere nella Chiesa «in terris» dagli strumenti giuridici processuali, quando sono veramente giusti⁴⁵. Il tutto, fra l'altro, conferma l'importanza dei principi per la riforma del *Codex Iuris Canonici* e della riflessione della dottrina sull'ecclesialità del processo canonico⁴⁶.

a. Le lesioni della giustizia originate dagli atti amministrativi illegittimi

Alcuni dei conflitti che accadono all'interno della Chiesa sono stati causati da un atto amministrativo difettoso e per ristabilire la normalità occorre spesso avvalersi degli strumenti giuridici più adatti alla problematica specifica. È frequente che il contrasto si possa risolvere senza

di essa [nota: *Discorso per la giornata dello sviluppo* (23 agosto 1968): AAS 60 (1968), pp. 626-627], parte integrante di quell'amore "coi fatti e nella verità" (1 Gv 3,18), a cui esorta l'apostolo Giovanni. Da una parte, la carità esige la giustizia: il riconoscimento e il rispetto dei legittimi diritti degli individui e dei popoli. Essa s'adopera per la costruzione della "città dell'uomo" secondo "diritto e giustizia". Il Papa continua nell'Enciclica: «Dall'altra, la carità supera la giustizia e la completa nella logica del dono e del perdono [nota: Cf. GIOVANNI PAOLO II, *Messaggio per la Giornata Mondiale della Pace*, 2002: AAS 94 (2002), pp. 132-140]. La "città dell'uomo" non è promossa solo da rapporti di diritti e di doveri, ma ancor più e ancor prima da relazioni di gratuità, di misericordia e di comunione. La carità manifesta sempre anche nelle relazioni umane l'amore di Dio, essa dà valore teologale e salvifico a ogni impegno di giustizia nel mondo». Cf. anche J. LLOBELL, *Il diritto e il dovere al processo giudiziale nella Chiesa. Note sul magistero di Benedetto XVI circa la necessità di «agire secondo ragione» nella riflessione ecclesiale*, «*Ius Ecclesiae*» 19 (2007), pp. 55-75.

⁴⁵ Necessari, peraltro, in qualsiasi sistema giuridico. In questo senso, cf. S. SATTA, *Giurisdizione (nozioni generali)*, in AA. VV., *Enciclopedia del diritto*, vol. 39, Milano 1988, pp. 218-229. La sua osservazione «senza la giurisdizione verrebbe meno lo stesso ordinamento, o meglio la giuridicità dell'ordinamento, che è giuridico solo in quanto può (e deve) essere affermato» sembra anche applicabile al Diritto della Chiesa. Infatti, «il Magistero ha ripetutamente affermato l'imprescindibilità della funzione giudiziale, degnissimo e nobilissimo ministero, "sacra potestas", che, con le funzioni legislativa ed esecutiva, dà forma al potere che la Chiesa ha ricevuto da Cristo». (E. LABANDEIRA, *Trattato di Diritto amministrativo canonico*, cit., p. 488)

⁴⁶ Cf., per tutti J. LLOBELL, *La tutela giudiziale dei diritti nella Chiesa. Il processo può essere cristiano?*, in PONTIFICIA UNIVERSITÀ DELLA SANTA CROCE, *Inaugurazione anno accademico 2004-05*, Roma, 2004, pp. 103-123, e in J.J. CONN e L. SABBARESE (a cura di), «*Iustitia in caritate*». *Miscellanea di studi in onore di Velasio De Paolis*, Città del Vaticano 2005, pp. 507-522.

necessitare del ricorso contenzioso amministrativo, ma talvolta la tutela giurisdizionale si dimostra la via adeguata per la soluzione della vertenza.

Alcuni dati mostrano che gli atti amministrativi più volte impugnati davanti alla Segnatura Apostolica sono stati decreti di rimozione dall'ufficio di parroco e di dimissione di religiosi o religiose dal proprio istituto⁴⁷. Sono stati parecchi anche i decreti di soppressione di parrocchie o di riduzione ad uso profano di edifici di culto che sono stati contestati secondo la procedura giurisdizionale amministrativa⁴⁸. Complessivamente, però il livello quantitativo delle cause contenziose amministrative non appare notevolmente elevato. Un ragionamento troppo conformista tenderebbe a spiegare il fenomeno adducendo che lo spirito cristiano cerca di evitare le contese, ancora di più se una delle parti è costituita in autorità. Se ciò in gran parte è vero, tuttavia simile argomento non riesce a descrivere l'intera realtà. Per farlo, il sillogismo dovrebbe tener conto, ad esempio, dalla generalizzata ignoranza della normativa sui ricorsi o dalla non semplice reperibilità dei mezzi in grado di offrire una accurata tutela giurisdizionale⁴⁹. Un sistema giuridico amministrativo sviluppato dispone delle risorse, in primo luogo umane, ma anche organizzative e tecniche, in grado di assumere e risolvere idoneamente tutte le richieste legittime di ristabilimento della giustizia in campo amministrativo. Le possibilità

⁴⁷ Cf. riferimenti a cause contenziose amministrative riguardanti questi tipi di provvedimenti in G. P. MONTINI, *La rimozione del parroco tra legislazione, prassi e giurisprudenza*, in «Quaderni di diritto ecclesiale» 24 (2011), pp. 109-125; Z. GROCHOLEWSKI, *Trasferimento e rimozione del parroco*, cit., 199-247 e in F. D'OSTILIO, *Gli istituti della vita consacrata nelle decisioni del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in «Claretianum» 27 (1987), pp. 279-344.

⁴⁸ Cf. N. SCHÖCH, *Relegation of Churches to profane Use (c. 1222, § 2): Reasons and Procedure*, in «The Jurist» 67 (2007), pp. 485-502; G. P. MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (ed.), *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali*, cit., pp. 87-93; F. DANEELS, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, «Ius Ecclesiae» 10 (1998), pp. 111-148. Altri elenchi di atti amministrativi impugnati innanzi alla Segnatura durante questi anni si possono trovare in Z. GROCHOLEWSKI, *La giustizia amministrativa presso la Segnatura Apostolica*, in «Ius Ecclesiae» 4 (1992), pp. 15-19; G. P. MONTINI, *Modalità procedurali e processuali per la difesa dei diritti dei fedeli. Il ricorso gerarchico. Il ricorso alla Segnatura Apostolica*, in «Quaderni di diritto ecclesiale» 8 (1995), pp. 319-320; F. D'OSTILIO, *Il diritto amministrativo della Chiesa*, Città del Vaticano 1995, pp. 486-489 e S. AUMENTA, *La tutela dei diritti dei fedeli nel processo contenzioso amministrativo canonico*, Roma 2000, pp. 165-167.

⁴⁹ Cf. G. P. MONTINI, *Modalità procedurali e processuali per la difesa dei diritti dei fedeli. Il ricorso gerarchico. Il ricorso alla Segnatura Apostolica*, cit., p. 287.

attualmente esistenti ed operanti per la giustizia amministrativa ecclesiale contribuiscono in modo meritevole a garantire un livello di tutela giurisdizionale che penso sia superiore a quello esistente trent'anni fa. In questo senso, potrebbe però insinuarsi una sorta di realismo minimalista, che dinanzi ad una situazione complessa si accontenta col fare quello che benevolmente si è capaci senza tuttavia porre in essere considerevoli elementi migliorativi⁵⁰. Invece, se le lesioni alla giustizia causate da atti amministrativi vengono riparate sempre in modo più efficace ne beneficia la comunità ecclesiale. Le parole del Pontefice nel suo primo discorso alla Segnatura sono eloquenti.

La tutela giurisdizionale risulta necessaria per tutte le controversie, anche per quelle che si risolvono in altri modi. Era questa una delle indicazioni del settimo principio della riforma, che mantiene tuttora la sua attualità.

Più di quarant'anni di esperienza del contenzioso amministrativo hanno dimostrato che essa – la tutela giurisdizionale – giova soprattutto alla vita ecclesiale corrente perché stimola il buon governo, l'accuratezza, la responsabilità e la correttezza nello svolgimento della funzione amministrativa ecclesiale, il rispetto per le persone, per la loro dignità e, in modo particolare, per il riconoscimento dei diritti dei fedeli.

b. Le diverse possibilità per la risoluzione dei conflitti

Pertanto, la minaccia di vedersi impugnare un decreto davanti ad un organo della Curia, attraverso un ricorso gerarchico, o nel caso degli stessi dicasteri romani, davanti alla Segnatura Apostolica, spesso agisce come deterrente contro condotte non sufficientemente fondate dal punto di vista giuridico. Soprattutto introduce una maggiore sensibilità per ciò che concerne le garanzie in favore delle situazioni giuridiche soggettive, che in ultima analisi, convengono al bene comune⁵¹.

⁵⁰ In questo difetto di prospettiva potrebbero includersi alcuni postulati della corrente giusfilosofica del realismo scandinavo (affermati da Olivecrona, ad esempio), secondo cui «el Derecho funciona perfectamente gracias a que la inmensa mayoría de los ciudadanos no saben cómo funciona. Si la mayoría de los ciudadanos fueran ilustrados como para saber, como sabe Olivecrona o cualquiera de sus colegas, cómo funciona el Derecho, dejarían de obedecerlo inmediatamente» (A. OLLERO, *Juzgar o decidir: el sentido de la función judicial*, in «Anuario de Derecho de la Universidad Austral» 4 [1998], pp. 102–103).

⁵¹ A questo riguardo può essere illustrativo ricordare un'osservazione fatta dall'attuale Segretario della Segnatura Apostolica, il quale affermava in un suo articolo, già citato,

I ricorsi che sono oggetto dell'attività della Segnatura nell'ambito contenzioso amministrativo riflettono controversie avvenute e non ancora risolte tra autorità esecutive (includenti sempre un dicastero della Curia romana) e soggetti amministrativi che si ritengono ingiustamente onerati da un atto amministrativo singolare emanato o approvato dal dicastero *de quo*. Occorre allestire tutti i mezzi idonei per ricomporre questi contrasti senza deteriorare la *communio*. Da qui emerge l'importanza del dialogo per giungere a delle soluzioni eque. Tale mezzo è favorito dall'attuazione del disposto del can. 1733 § 1 CIC, quando prevede che «ogniqualevolta 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», come anche dalla norma del can. 1446 § 1 CIC, la quale stabilisce che «tutti i fedeli, ma in primo luogo i Vescovi, si impegnino assiduamente, salva la giustizia, perché nel popolo di Dio siano evitate, per quanto è possibile, le liti e si compongano al più presto pacificamente»⁵².

sulla soppressione di parrocchie (F. DANEELS, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, cit., pp. 147-148): «1. Un ricorso alla Segnatura Apostolica contro la soppressione di una parrocchia non sembra avere quasi nessuna prospettiva reale di ottenere una sostanziale vittoria processuale, cioè di ottenere una decisione che dichiari la violazione della legge non soltanto 'in procedendo', ma anche 'in decernendo'. 2. Riguardo alla riduzione di una chiesa già parrocchiale ad uso profano non c'è, almeno finora, nessuna decisione che dichiari la violazione della legge 'in decernendo', ma c'è ancora una causa pendente, nella quale il Collegio degli Em.mi ed Ecc.mi Giudici dovrà pronunciarsi in un prossimo futuro. 3. I recenti ricorsi alla Segnatura Apostolica concernenti la soppressione di una parrocchia e la riduzione della sua chiesa ad uso profano hanno provocato nella nazione dalla quale proviene la stragrande maggioranza di detti ricorsi, una più accurata attenzione sia per le norme procedurali che sostanziali da osservare nel caso» (il corsivo è mio, ma tale osservazione è stata anche ripresa da G. P. MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO [ed.], *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali*, cit., p. 119).

⁵² «Proprio perché la tutela giudiziale dei diritti è perfettamente confacente con l'insegnamento di Cristo circa la carità e la misericordia, la sua attuazione deve essere preceduta dai diversi tentativi di pacifica composizione delle controversie» (J. LLOBELL, *La nuova "lex propria" della Segnatura Apostolica e i principi del processo canonico*, in «Ius Ecclesiae» 21 (2009), p. 461). Cf. art. 78 LPSA. In dottrina, cf. J. CORSO, *I modi per evitare il giudizio amministrativo*, in AA. VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1991, pp. 42-49 e Z. GROCHOLEWSKI, *La tutela dei diritti dei fedeli e le composizioni stragiudiziali delle controversie*, in «Quaderni di diritto ecclesiale» 8 (1995), pp. 273-286.

Quindi si può parlare di un principio giuridico configurabile come *favor conciliationis*⁵³. Di fatto, quando si verifica una divergenza seria tra l'autorità esecutiva ecclesiastica emanante un atto amministrativo e il singolo o il gruppo che si ritiene onerato dal provvedimento, sussistono due percorsi legittimi per custodire la comunione: trovare l'accordo tra le persone coinvolte tramite la composizione pacifica⁵⁴ o rinvenire la soluzione del litigio tramite un organo pubblico competente, dotato di potestà esecutiva o giudiziale. Il *favor conciliationis* indica come preferibile il primo di questi sistemi, ma non perciò esclude o toglie avvallo al secondo, come se fosse un mezzo straordinario o moralmente censurabile.

Parimenti, la necessità di contare su un sistema adeguato di ricorsi amministrativi presuppone che – senza oscurare la finalità degli stessi, ossia il conseguimento della giustizia – sia sviluppato contemporaneamente un impianto capace di raggiungere soluzioni pacifiche alle controversie amministrative. Su questo tema Benedetto XVI, nel discorso prima menzionato, citando il primo paragrafo del can. 1733 CIC come punto di riferimento, aggiunge che, qualora non sia possibile comporre pacificamente la controversia fra il ricorrente e l'autorità, si dovrà allora seguire la via giudiziale⁵⁵.

In base a ciò che è stato detto, risulta chiaro che la Segnatura Apostolica, essendo un'istanza propriamente giurisdizionale, non procede nello stesso modo in cui interverrebbe il superiore gerarchico in un ricorso amministrativo. Il tribunale giudica esclusivamente riguardo alla violazione della legge, indicata dal ricorrente affinché il ricorso sia ammesso. Occorre porsi la domanda su quale tipo di decisioni può aspettarsi il ricorrente dal tribunale amministrativo?

In dottrina è possibile distinguere tra i sistemi che prevedono ricorsi di mera legittimità, nei quali il tribunale si limita ad annullare l'atto

⁵³ L'espressione e il concetto sono stati ripresi da F. LANCELOTTI, *Conciliazione delle parti*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano 1961, pp. 397-419.

⁵⁴ La dottrina individua tre caratteristiche di ogni buon accordo, che deve essere pacifico, rapido e giusto (cf. E. LABANDEIRA, *Trattato di Diritto amministrativo canonico*, cit., p. 456).

⁵⁵ Sembra ragionevole sostenere che «it seems clear that voluntary methods of dispute resolution, valuable as they are, cannot be the sole vehicles for protecting rights. On the one hand, they cannot provide the judicial and administrative jurisprudence needed to develop a more precise understanding of the rights asserted in the code and the teaching of the magisterium. On the other hand, some disputes involving claims that rights have been violated are not amenable to resolution by voluntary methods» (J. P. BEAL, *Protecting the rights of lay Catholics*, in «The Jurist» 47 [1987], p. 164).

amministrativo se riscontra un'illealtà, e sistemi che offrono ricorsi di piena giurisdizione, nei quali il tribunale può giudicare nel merito la fattispecie oggetto della causa. Nel primo caso si cerca innanzitutto di tutelare l'ordinamento legale vigente, nel secondo invece si bada soprattutto a ripristinare le situazioni giuridiche soggettive che siano state pregiudicate da un atto amministrativo contrario alla legge. Mentre i primi sono conosciuti come sistemi oggettivi, i secondi vengono denominati sistemi soggettivi.

Non pare che, secondo il diritto canonico vigente, il ricorso contenzioso amministrativo canonico possa essere classificato come un ricorso di mera legittimità⁵⁶. Sembra invece che si tratti di un ricorso di piena giurisdizione, il quale, se, da una parte, vede limitati sia i motivi per ricorrere sia la posizione del tribunale – dato che può solo giudicare sulla legittimità dell'atto amministrativo senza poter prendere provvedimenti amministrativi di governo⁵⁷ –, dall'altra, dovrà riscontrare violazione di legge qualora, dall'inosservanza di una norma relativa al procedimento o alla decisione, derivi un onere non conforme alla legge, pur nel rispetto formale delle norme di procedura.

Arrivare a tale traguardo non è stato semplice e il percorso non è stato privo di tentennamenti.

Nei primi passi dell'attività dell'allora *Sectio altera* della Segnatura Apostolica, come conseguenza dei termini usati in una risposta autentica circa questa materia, la stessa Segnatura interpretò in modo restrittivo la propria giurisdizione e, a partire da tale pronuncia, ridusse l'oggetto delle proprie decisioni a quello di ottenere l'annullamento dell'atto illegittimo con

⁵⁶ Cf. S. BERLINGÒ, *La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la «Lex propria»*, cit., pp. 122-123.

⁵⁷ Come invece potrebbe fare nel decidere un ricorso gerarchico il competente superiore gerarchico ex can. 1739 CIC. Relativamente alla esperienza giuridica amministrativa dei sistemi statali, e mi sembra che si possa sostenere anche per il diritto della Chiesa, è stato affermato che «el *punctus saliens* de la justicia administrativa es mantener esa observancia de la Ley y el Derecho y respetar, a la vez, el ámbito propio de las competencias políticas y de sus agentes, responsables de la gestión de los intereses generales. Esto supone, en el plano estructural, el respeto del ejercicio previo de la autotutela administrativa como modo ordinario de intervención jurisdiccional en la actividad de la Administración. El recurso contencioso-administrativo adopta por ello con normalidad la técnica impugnatoria de actos o disposiciones previos ya dictados y normalmente en trance de ejecución. Pero supone también algo más, y es que la censura del juez administrativo a la actuación administrativa deberá limitarse a términos estrictamente jurídicos» (E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Jurisdicción contencioso-administrativa* in *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. III, Madrid 1995, p. 3873).

la finalità di tutelare l'ordinamento giuridico vigente⁵⁸. Ciò comportava la decurtazione del ricorso contenzioso amministrativo canonico, rendendolo, in tal modo, assai meno adatto per tutelare i diritti dei fedeli, intenzione – questa – che era stata la ragione della sua istituzione⁵⁹. La sussistenza del solo ricorso di mera legalità che non prevedesse altre possibilità (come, ad esempio, l'azione dichiarativa di diritti, l'azione coercitiva di condotte a carico della pubblica amministrazione ecclesiastica e quella di risarcimento dei danni), avrebbe lasciato la tutela giurisdizionale dei diritti dei fedeli eccessivamente limitata.

I passaggi che hanno segnato il progresso verso un sistema contenzioso amministrativo canonico di tutela giurisdizionale conforme

⁵⁸ «Il principio settimo e l'importante novità della creazione della Seconda Sezione della Segnatura Apostolica non passarono inavvertiti, logicamente, alla dottrina. Come neanche furono inosservate le quattro risposte ad altrettanti dubbi date nel 1971 dalla Pontificia Commissione per l'Interpretazione dei Decreti del Concilio Vaticano II in forma di "interpretazione autentica" (*per modum legis*), con cui si determinarono i profili del sistema canonico di giustizia amministrativa in vigore fino alla promulgazione della *Pastor Bonus* [nota: PONTIFICIA COMMISSIONE PER L'INTERPRETAZIONE DEI DECRETI DEL CONCILIO VATICANO II, *Responsa ad proposita dubia*, 11 gennaio 1971, in AAS 63 (1971), pp. 329-330. Per un'analisi generale del sistema creato da questo quadro normativo, cf. I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis...*, pp. 371-422.]. Due delle quattro risposte meritano speciale attenzione: una è quella in cui si afferma che «pro violatione legis intelligi errorem iuris sive in procedendo sive in decernendo»; l'altra determina che la *Sectio Altera* della Segnatura è competente per giudicare soltanto della legittimità dell'atto impugnato, ma non del merito». Più avanti, lo stesso autore aggiunge che «il sistema delineato nel 1971 era palesemente ispirato a quello italiano, ma con la differenza che, mentre nell'ordinamento italiano, oltre al giudizio sulla legittimità, esisteva la possibilità di promuovere l'azione presso il giudice ordinario contro un atto amministrativo ritenuto lesivo di un diritto, nel sistema canonico invece si prevedeva esclusivamente il ricorso alla *Sectio Altera* della Segnatura soltanto per l'illegittimità dell'atto impugnato, restando in vigore la limitazione del can. 1601 del Codice del 1917 che non consentiva al giudice ordinario, cioè al Tribunale della Rota, il giudizio sulla lesione di un diritto da parte di un atto emanato dall'autorità amministrativa. In altre parole, la distinzione concettuale, mutuata dal diritto italiano, tra le categorie di "legittimità" e "merito" applicata all'ordinamento canonico, in cui vigeva il citato can. 1601, risultava fortemente restrittiva della tutela dei diritti degli amministrati» (E. BAURA, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, in E. BAURA, J. CANOSA [a cura di], *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., pp. 7-9).

⁵⁹ Così era stato postulato nei principi VI e VII per la riforma del CIC 17) il riconoscimento di autentici diritti soggettivi ai fedeli; 2) il principio di una medesima protezione giuridica per l'autorità e per i sudditi; 3) la previsione di ricorsi giuridici per poter perseguire tale fine; 4) la necessità di creare Tribunali amministrativi stabili di diversi gradi e specie per la difesa dei diritti soggettivi lesi; 5) la determinazione delle azioni esercitabili dinanzi a tali Tribunali amministrativi, con procedimenti pubblici che permettano all'interessato di conoscere le ragioni a lui sfavorevoli (ho usato il riassunto offerto da E. LABANDEIRA, *Trattato di Diritto amministrativo canonico*, cit., p. 489).

all'intento stabilito nei principi direttivi sesto e settimo, vale a dire un ricorso di piena giurisdizione, sono stati parecchi e talvolta complessi⁶⁰. Fra di essi, la Cost. ap. *Pastor bonus* ha rappresentato un passo di enorme rilievo poiché il § 2 del suo art. 123 stabilisce che la Segnatura Apostolica, «oltre al giudizio di illegittimità, esso può anche giudicare, qualora il ricorrente lo chieda, circa la riparazione dei danni arrecati con l'atto illegittimo»⁶¹. Da questo inciso scaturisce che la decisione della Segnatura Apostolica non deve limitarsi alla mera verifica della legalità formale, ma può ampliarsi per consentire il giudizio circa la responsabilità dell'amministrazione ecclesiastica. Per valutare l'illegittimità della lesione, che può dare origine al risarcimento dei danni, la Segnatura non può prescindere dal giudicare i diritti e le altre situazioni giuridiche in gioco e, sia pure implicitamente, dal riconoscerle. Con tale operazione il giudice, nell'esercizio della tutela giurisdizionale, non oltrepassa la propria sfera di azione perché non sta valutando motivi di opportunità, bensì ragioni di stretta legittimità.

Le limitazioni riguardanti il giudizio della Segnatura Apostolica sull'oggetto dell'atto amministrativo si danno nei casi in cui l'autorità esecutiva che vede impugnare un proprio provvedimento godeva di un margine di vera e propria discrezionalità, per decidere in conformità ai criteri di opportunità o convenienza, dopo aver osservato gli aspetti regolati dal diritto e nel rispetto degli altri limiti stabiliti per la sua azione, come ad esempio, dell'equità⁶².

⁶⁰ Determinanti sono stati gli studi e le argomentazioni proposte dalla dottrina in favore dell'ampliamento della tutela fino ad arrivare alla piena giurisdizione. Cf. P. VALDRINI, *Injustices et protection des droits dans l'Église*, Strasbourg 1985³, pp. 90-96.

⁶¹ Il progresso è stato commentato favorevolmente dalla dottrina. Alcuni cambiamenti legislativi hanno determinato progressi nel diritto amministrativo canonico. Un esempio è costituito dalle riforme introdotte nella giustizia amministrativa con la promulgazione della Cost. ap. *Pastor bonus*, il 28 giugno 1988 (AAS 80 [1988], pp. 841-930). Cf., sulle innovazioni introdotte in questo ambito dalla Costituzione apostolica menzionata, J. MIRAS, *El contencioso-administrativo canónico en la Constitución Apostólica «Pastor Bonus»*, in «Ius Canonicum» 30 (1990), pp. 409-422; J. LLOBELL, *Il «petitum» e la «causa petendi» nel ricorso contenzioso-amministrativo canonico. Profili sostanziali ricostruttivi alla luce della Cost. Ap. «Pastor bonus»*, in «Ius Ecclesiae» 3 (1991), pp. 119-150, e P. HAYWARD, *Changes in ecclesiastical administrative justice brought about by the new competence of the «Sectio altera» of the Apostolic Signatura to award damages*, in «Ius Ecclesiae» 5 (1993), pp. 643-673. Una disposizione identica è contenuta nell'art. 34 § 2 della LPSA, del 2008.

⁶² Cf. B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, Napoli 2007.

Tuttavia, l'artefice del cambiamento operato è stata in buona misura la giurisprudenza della Segnatura Apostolica e sussistono elementi per ritenere che continuerà ad introdurre ulteriori miglioramenti nell'ambito della tutela giurisdizionale per renderla, appunto, più effettiva.

5. *Evoluzione delle linee giurisprudenziali*

Intendo ora presentare alcune delle aperture della giurisprudenza amministrativa, una sorta di *grands arrêts*, che, insieme ai cambiamenti legislativi, hanno contribuito a promuovere il sistema canonico di tutela giurisdizionale. In premessa è d'obbligo avvertire che si tratterà di un elenco soltanto illustrativo, senza alcuna aspirazione di completezza, poiché, come è saputo, attualmente la maggior parte delle sentenze derivanti dalle cause contenziose amministrative non risulta accessibile⁶³.

⁶³ Fortunatamente per la scienza canonica, i canonisti che hanno prestato servizio o lavorano attualmente nella Segnatura Apostolica hanno potuto attingere a quel prezioso materiale e grazie alla loro produzione scientifica è possibile conoscere molti particolari contenuti in quelle decisioni. Se si dovessero fare alcuni esempi, citerei senza dubbio alcuni contributi del Card. Z. Grocholewski, dall'anno 2000 Prefetto della Congregazione per l'Educazione Cattolica, ma che è stato precedentemente Segretario (1982-1999) e poi Prefetto della Segnatura Apostolica (1999-2000), e che ha scritto numerosi articoli scientifici riguardanti la giustizia amministrativa nell'ordinamento della Chiesa. In molti di essi ha fornito abbondanti dati relativi a delle decisioni di contenzioso amministrativo, così ad esempio (e omettendo adesso le versioni in altre lingue dei contributi citati), in Z. GROCHOLEWSKI, *La parte resistente nei processi contenzioso-amministrativi presso la Segnatura Apostolica*, in AA. VV., *Iustus Iudex. Festgabe für Paul Wesemann zum 75. Geburtstag*, Essen 1990, pp. 469-489 e in «Ius Ecclesiae» 3 (1991), pp. 81-102, IDEM, *La giustizia amministrativa presso la Segnatura Apostolica*, in «Ius Ecclesiae» 4 (1992), pp. 3-22, IDEM, *La giustizia amministrativa nel diritto canonico ed in quello statale*, in «Ephemerides Iuris Canonici» 48 (1992), pp. 393-403, IDEM, *Trasferimento e rimozione del parroco*, in AA.VV., *La Parrocchia*, Città del Vaticano 1997, pp. 199-247. Hanno pure fornito dati relativi a cause di contenzioso amministrativo: S. E. R. F. Daneels, attuale Segretario della Segnatura Apostolica, ad esempio nel già citato *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, in AA.VV., *La Parrocchia*, Città del Vaticano 1997, pp. 85-112 e in «Ius Ecclesiae» 10 (1998), pp. 111-148, F. DANEELS, *The Suppression of Parishes and the Reduction of a Church to Profane Use in the Light of the Jurisprudence of the Apostolic Signatura*, in «Forum: A Review of Canon Law and Jurisprudence» 8 (1997), pp. 287-293, IDEM, *The Removal or Transfer of a Pastor in the Light of the Jurisprudence of the Apostolic Signatura*, in «Forum: A Review of Canon Law and Jurisprudence» 8 (1997), pp. 295-301; anche G. P. Montini, attuale Promotore di Giustizia della Segnatura Apostolica, in *La trasmissione degli atti da parte del Dicastero nel processo amministrativo presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una questione sempre aperta nel contenzioso amministrativo canonico*, in «Ius Ecclesiae» 13 (2001), pp. 421-448, anche G. P. MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai*

Il metodo che mi accingo a seguire è semplice: contestualizzare storicamente, per tratti essenziali, il provvedimento giurisdizionale della Segnatura Apostolica in esame e focalizzare gli elementi che lo rendono più rilevante.

Fra le decisioni sulle quali sono accessibili sufficienti informazioni pubblicate ho scelto unicamente alcune sentenze affermative, e ciò non perché non si possano estrarre valide indicazioni dai decreti del Congresso della Segnatura, dai decreti definitivi del Collegio dei Giudici o dalle sentenze negative, ma perché, tenuto conto dello spazio disponibile, ritengo che le sentenze affermative possiedono una maggiore capacità di trasmettere il concetto della tutela giurisdizionale.

Mi riferisco, in primo luogo, alla sentenza definitiva del 24 novembre 1973, prot. n. 2973/72 C. A. *suspensionis a divinis, privationis vocis activae et passivae, relegationis, coram Staffa*⁶⁴. Si tratta di una delle prime sentenze in assoluto pronunziate dalla *Sectio altera*. Essa ha ribaltato la decisione della S. Congregazione per i Religiosi, che aveva confermato un provvedimento amministrativo penale assai grave nei confronti di un religioso. La sentenza appare degna di particolare attenzione per diverse ragioni⁶⁵. Da una parte, nel dare la giusta importanza al diritto di difesa,

ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (ed.), *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali. XXV Incontro di Studio. Villa S. Giuseppe - Torino 29 giugno - 3 luglio 1998*, Milano 1999, pp. 85-119 e precedentemente, IDEM, *L'esecuzione delle sentenze della «Sectio Altera» della Segnatura Apostolica. Il significato di una lacuna*, in AA. VV., *Iustus Iudex. Festgabe für Paul Wesemann zum 75. Geburtstag*, cit., pp. 553-571, IDEM, *De querela nullitatis deque restitutione in integrum adversus sententias Sectionis Alterius Supremi Signaturae Apostolicae Tribunalis*, in «Periodica de re canonica» 82 (1993), pp. 669-697.

⁶⁴ In «Apollinaris» 47 (1974), pp. 368-376, in «Periodica de re morali, canonica, liturgica» 64 (1975), pp. 296-306, in «Commentarium pro Religiosis» 56 (1975), pp. 377-383, in P. V. PINTO, *La giustizia amministrativa*, Milano 1977, pp. 285-293, in J. I. O'CONNOR (ed.), *Canon Law Digest*, VIII, Mundelein 1978, pp. 1144-1154 (in inglese), e in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, vol. V, Romae 1980, coll. 6687-6691. In alcuni commenti, ad esempio in G. LOBINA, *La difesa dei diritti fondamentali nelle procedure amministrative riguardanti la rimozione dei parroci e la dimissione dei religiosi*, in AA. VV., *I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società*, in E. CORECCO, N. HERZOG, A. SCOLA (a cura), *Les droits fondamentaux du chrétien dans l'Église et dans la société. Actes du IVe Congrès International de Droit Canonique, Fribourg (Suisse), (6-11.X.1980)*, Fribourg-Freiburg i. Br.-Milano, 1981, pp. 334-335 viene indicata con prot. n. 29723/72.

⁶⁵ Infatti, a distanza di più di trenta anni è stato riconosciuto che «in campo strettamente penale rimane sempre molto interessante la sent. def. *coram Staffa* del 24 novembre 1973» (F. DANEELS, *L'imposizione amministrativa delle pene e il controllo giudiziario sulla*

che si fonda nel diritto divino naturale⁶⁶, ha esteso il concetto di legge violata, che non è riducibile alla mera legge formale ma che ovviamente include disposizioni appartenenti allo *ius divinum* – nel caso, diritto naturale –, benché non sia stato formalizzato in un canone del Codice di diritto canonico o in un'altra legge ecclesiastica⁶⁷.

In quanto ha applicato alla tutela giurisdizionale il diritto divino naturale, per alcuni versi la decisione ha attribuito la nota della indispensabilità alla garanzia del diritto di difesa, per cui l'ommissione della sua tutela non è sanabile⁶⁸.

Considerando l'evoluzione ulteriore della giurisprudenza emerge come caratteristica apprezzabile la modulazione dello *ius defensionis*⁶⁹ realizzata

loro legittimità in D. CITO [a cura di], *Processo penale e tutela dei diritti nell'ordinamento canonico*, Milano, 2005, p. 290).

⁶⁶ Il Collegio, composto dai cardinali Staffa (Prefetto e ponente), Traglia, Marella, Vagnozzi, Samoré, Bertoli, Violardo e Mozzoni, si pronunciò affermando «nostrum autem S. Tribunal firmiter et inhaesitanter tenet ius sese defendendi reo competere ex ipso iure naturae» (n. 7). Cf. in dottrina, commenti su questo contributo della sentenza in M. CARDINALE, *Il diritto alla difesa nel sistema di giustizia amministrativa canonica*, in «Ephemerides Iuris Canonici» 39 (1983), p. 111 e J. CANOSA, *Il Diritto divino nella giurisprudenza della seconda sezione del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica* in J. I. ARRIETA (a cura di), *Ius divinum*, Venezia 2010, pp. 606-608.

⁶⁷ B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, cit., rileva come la sentenza interpreta in modo ampio in concetto di legge (p. 163) e come valuta il modo di operare dell'autorità esecutiva alla luce dell'equità (p. 188, nt. 74).

⁶⁸ N. 10: «Videndum est utrum quae acta sunt in Rev. Patrem Augustinum a Ministro Generali Ordinis X. et a S.C. pro Religiosis, sint contra legem, id est errorem iuris sive in procedendo sive in decernendo contineant. S.C. pro Religiosis, epistula diei 19 februarii 1972, sanavit vitia sanabilia forte in procedendo perpetrata, sed putavit se non posse sanare vitium defectus auditionis et defensionis rei, ideoque monuit R. P. Ministrum Generalem Ordinis X. ut "eum, cuius interest, vocet, ut coram Definitorio Generali rationem reddat epistularum sine nomine, quarum ipse auctor putatur". Adnotandum est S. C. pro Religiosis habuisse hunc defectum tamquam violationem legis, quae sanari non potest». Inoltre, commentando questa sentenza, è stato osservato che la sentenza dichiara non è ammissibile nell'ordine ecclesiale l'inosservanza dell'equità (B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, cit., p. 164, nt. 23). Cf. anche J. CANOSA, *Il Diritto divino nella giurisprudenza della seconda sezione del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, cit., p. 607.

⁶⁹ N. 12: «Patet ergo legis violationem, id est errorem iuris in procedendo, patratam esse hoc in caso, quia R.P. Augustinus nec auditus est nec potuit se defendere, antequam ei poenae canonicae infligerentur». M. CARDINALE, *Il diritto alla difesa nel sistema di giustizia amministrativa canonica*, in «Ephemerides Iuris Canonici» 39 (1983), considera che dalla sentenza si deduce che «lo *ius defensionis* viene alla ribalta solo se a carico del titolare è iniziato un procedimento penale o semplicemente disciplinare» (p. 106), aggiungendo che «il valore dei criteri giurisprudenziali» relativi al diritto di difesa «hanno

dalla sentenza nonché l'esigenza posta all'organo amministrativo da parte del tribunale che l'intervento del dicastero entri nel merito del problema, accerti gli estremi della fattispecie, senza limitarsi a presumerli⁷⁰.

Ancora prima della promulgazione del CIC del 1983 c'è stato un periodo in cui si può rilevare, riguardo soprattutto l'impugnazione del provvedimento di dimissione di membri di istituti religiosi, una più decisa intenzionalità della giurisprudenza d'influire direttamente sulla prassi amministrativa delle autorità e dei soggetti coinvolti. Un dato significativo è costituito dal maggior numero di sentenze rese pubbliche. Concretamente, le sentenze pubblicate in questa materia sono 10, delle quali 7 affermative, in quanto danno ragione alla parte ricorrente, e 3 negative. Anzi, durante un periodo determinato (breve, però, dal 1978 al 1981), stando ai dati forniti dall'allora Promotore di Giustizia⁷¹, tutte le sentenze della Segnatura Apostolica riguardanti la separazione di un religioso o di una religiosa dal

contribuito invece, in modo determinante, alla formulazione di un istituto che spesso si dà tanto per scontato da dimenticare di fissarne i tratti» (p. 110).

⁷⁰ N. 13: «Nec tantum in procedendo, sed et in decernendo lex violata est. R.P. Minister Provincialis Ordinis X. et Definitores Provinciales probationem delictorum hauserunt e duobus peritiis calligraphicis. "Le perizie grafiche hanno rilevato con certezza morale che le correzioni a penna sopra i dattiloscritti anonimi, fatti i debiti raffronti con inoppugnabili e numerosi scritti autografi, sono del P. Agostino, che pertanto deve ritenersi il responsabile principale delle anonime; che la macchina usata, per la quasi totalità delle anonime e delle buste è appartenuta al P. Abondio".

Notandum est P. Augustinum neque a Superioribus suis aestimari tamquam unicum auctorem epistularum anonymarum, quae abunde aliena machina scriptoria exaratae sunt. Ad vitandum ergo errorem iudicii et sententiam iustam ferendam, alii audiendi erant nec non ipse P. Augustinus, ut perspicue constaret de uniuscuiusque responsabilitate.

Correctiones manu factae in epistulis anonymis, machina scriptoria exaratis, sunt paucissimae et parvi momenti, ita ut dubias reddant conclusiones peritiarum.

Habetur ergo error iuris in decernendo gravissimas poenas in P. Augustinum, quia deest debita probatio responsabilitatis ipsius. Consequenter in errorem iuris in decernendo incidit quoque S.C. pro Religiosis, utpote quae Superiorum Religiosorum decisionem confirmavit, hac solum de causa, quia "si deve logicamente supporre che - attraverso prove non sospette né scarse di positiva attendibilità - il Definitorio Generale abbia raggiunto la certezza e tuttora sia certo circa la colpevolezza dei reati di cui Ella (P. Agostino) è stato incriminato"; etenim «facta non praesumuntur, sed rite probanda sint». (cf. cann. 1747-1748 CIC 1917). Da qui che «la sentenza in questione rilevi, inoltre, l'insufficienza della prova dedotta dalle perizie calligrafiche che, pur essendo redatte da due diversi periti senza l'appoggio di altre prove non costituiscono la *plena probatio*» (G. LOBINA, *La difesa dei diritti fondamentali nelle procedure amministrative riguardanti la rimozione dei parroci e la dimissione dei religiosi*, p. 335).

⁷¹ Cf. F. D'OSTILIO, *Gli istituti della vita consacrata nelle decisioni del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in «Claretianum» 27 (1987), pp. 312-313.

loro istituto, quando erano favorevoli al religioso o alla religiosa, sono state pubblicate⁷². Risulta particolarmente significativa, a mio avviso, la sentenza definitiva del 31 maggio 1980, prot. n. 10460/78 C. A., *dimissionis, coram Felici*⁷³, quale traguardo giurisprudenziale nell'evoluzione dalla tutela di legittimità cosiddetta «oggettiva», indicata nel 1971 dalla risposta della Pontificia Commissione per l'Interpretazione dei Decreti del Concilio Vaticano II, verso la piena tutela giurisdizionale «soggettiva» poiché «il Supremo Collegio non si limita solo a cassare il provvedimento di dimissione ritenuto illegittimo, ma entra nel merito dell'eventuale morbo psichico di cui sarebbe affetta la ricorrente»⁷⁴. La sentenza infatti si addentra nel merito (diverso dalla discrezionalità, che sarebbe insindacabile) senza limitarsi a rimanere nella mera dichiarazione riguardante la violazione della legge da parte dell'atto amministrativo contestato⁷⁵, dando inoltre spazio rilevante alla carità con la formula del

⁷² La pubblicazione è avvenuta sia in «Commentarium pro Religiosis» che nella raccolta di documenti della Curia romana realizzata da X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, vol. VI, Romae 1987: Cf. SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, sentenza definitiva, 23 gennaio 1979, *dimissionis*, in «Commentarium pro Religiosis» 61 (1980), pp. 264-271 e in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, vol. VI, Romae 1987, coll. 7667-7671; SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, sentenza definitiva, 15 dicembre 1979, *dimissionis*, in «Commentarium pro Religiosis» 61 (1980), pp. 183-189 e in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, vol. VI, Romae 1987, coll. 7850-7854; SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, sentenza definitiva, 31 maggio 1980, *dimissionis*, in «Commentarium pro Religiosis» 62 (1981), pp. 367-374 e in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, vol. VI, Romae 1987, coll. 7967-7973; SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, sentenza definitiva, 21 novembre 1981, *dimissionis*, in «Commentarium pro Religiosis» 63 (1982), pp. 77-80, in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, vol. VI, Romae 1987, coll. 8258-8261. Oltre alle riferite sentenze di cause *dimissionis*, di quest'ultimo periodo precedente la promulgazione del Codice sono state pubblicate: SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, sentenza definitiva, 27 giugno 1981, *exclaustrationis ad nutum Sanctae Sedis*, in «Commentarium pro Religiosis» 63 (1982), pp. 280-283 e in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, vol. VI, Romae 1987, coll. 8167-8170 e SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, sentenza definitiva, 19 dicembre 1981, *iurium: piarum voluntatum adimpletionis*, in «Commentarium pro Religiosis» 63 (1982), pp. 175-179 e in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, Vol. VI, Romae 1987, coll. 8337-8340.

⁷³ Per i dati della pubblicazione, cf. nota precedente.

⁷⁴ G. LOBINA, *La difesa dei diritti fondamentali nelle procedure amministrative riguardanti la rimozione dei parroci e la dimissione dei religiosi*, cit., p. 342.

⁷⁵ «Guardando poi al dato giurisprudenziale, non mancano di fatto decisioni nelle quali il giudice amministrativo, pur tenuto teoricamente a pronunciarsi sulla sola questione di legittimità, ha invece sia valutato l'esito concreto del provvedimento impugnato, sia indicato all'Amministrazione quale era la vera soluzione opportuna» (B. SERRA, *Arbitrium*

principio «aegrotans non dimittitur sed curatur, uti potis est: id exigit iustitia, si soror N. plures annos in commodum Instituti laboravit: id exigit maxime caritas»⁷⁶.

Nel periodo successivo alla promulgazione del nuovo CIC, una delle prime decisioni della seconda sezione della Segnatura Apostolica è stata la sentenza definitiva del 27 ottobre 1984, prot. n. 10997/76 C. A., *dimissionis a munere docendi, coram Ratzinger*⁷⁷, che indubbiamente ha

et aequitas nel diritto amministrativo canonico, cit., p. 173. L'autrice indica la sentenza adesso commentata datandola però il 28 giugno perché sia in «Commentarium» che nell'articolo di G. Lobina le viene assegnata la data di notificazione, successiva alla data di emissione).

⁷⁶ «Non mancano nella giurisprudenza amministrativa decisioni che, guardando al criterio della *caritas*, realizzano tale sindacato di merito. Così la scelta di dimettere una religiosa ammalata è stata considerata *contraria* alla carità, poiché secondo il giudice amministrativo ciò che la carità imponeva, in quella situazione, era la cura della religiosa e non la sua dimissione» (B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, cit., p. 258). Cf. F. D'OSTILIO, *Gli istituti della vita consacrata nelle decisioni del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in «Claretianum» 27 (1987), p. 315 e G. LOBINA, *La difesa dei diritti fondamentali nelle procedure amministrative riguardanti la rimozione dei parroci e la dimissione dei religiosi*, cit., p. 342. Il testo della sentenza si esprime così: «Haec omnia personalitatem commostrandam quam licet quis paranoicam dicere nolit, eidem proxime accedere affirmare cogatur. Talis autem personalitas inaequivoca signa portendit ex quibus conciere est eam necessario ad decernendum consilio carere: quod sufficit ut illa culpabilitas abesse dicatur, quam in iure diximus.

Verum aegrotans non dimittitur sed curatur, uti potis est: id exigit iustitia, si soror N. plures annos in commodum Instituti laboravit: id exigit maxime caritas. Procul dubio soror N. crux fuit eritque pro Congregatione, sed crux aequae ferenda est, ubi fabricator crucis id sine gravi culpa facit. Congregationi autem non deerit modus eam curandi et sequendi extra claustra (nam in claustris, saltem nunc, aequae vivere non potest), eique procurandi modum vitae et laborem qui eidem convenient, ratione habita infirmitatis qua ipsa afficitur.

Quibus omnibus, tum in iure tum in facto mature perpensis, Collegium Em. morum Patrum Cardinalium, pro Tribunale sedens ac solum Deum prae oculis habens, Christi nomine invocato, proposito dubio respondendum censuit uti respondet: *Affirmative, seu constare de illegitimitate in decernendo relate ad actum S. Congregationis pro Religiosis et Institutis Saecularibus diei 20 iunii 1978, prot. n. 32259/72*».

⁷⁷ Apparsa in «Il Diritto ecclesiastico» 96 (1985), II, pp. 260-270, accompagnata del decreto, 1° giugno 1985, in *ibidem*, p. 261 in calce. Se precedentemente le decisioni contenziose amministrative divulgate si presentavano in più di una fonte, invece la sentenza del 27 ottobre 1984 è la prima decisione, fra quelle non inedite, che appare esclusivamente in una sola pubblicazione. Infatti, a partire del 1983 la divulgazione delle decisioni riguardanti le cause canoniche contenziose amministrative, che prima veniva realizzata in diverse riviste e compilazioni, è stata sostituita dalla pubblicazione selettiva di una singola decisione per volta o dalle informazioni settoriali di giurisprudenza oppure dall'inserzione sintetica di alcuni dati riepilogativi nei volumi di «L'Attività della Santa Sede. Pubblicazione non ufficiale».

segnato un notevole sviluppo della tutela giurisdizionale. Bisogna ricordare, comunque, che in questo caso, il Pontefice, attraverso la Segreteria di Stato, concesse al menzionato tribunale apostolico la potestà per giudicare non solo sulla violazione della legge, ma anche nel merito⁷⁸.

L'oggetto del ricorso contenzioso-amministrativo era il decreto del dicastero competente che confermava il decreto del Gran Cancelliere di un'università, il quale aveva privato un professore della sua cattedra ritenendolo reo di plagio, delitto che egli avrebbe commesso mediante la pubblicazione di alcuni appunti ad uso degli alunni e il cui contenuto non era interamente da lui elaborato. Il professore presentò ricorso alla Segnatura Apostolica. Il tribunale lo accolse dichiarando la violazione della legge sia *in procedendo* che *in decernendo*; la Segnatura ritenne inoltre che agli appunti ad uso degli studenti non si potesse applicare il concetto di plagio, e che, per altro verso, non si potesse neppure sostenere che tali appunti fossero un titolo di merito per l'attribuzione di una cattedra, ragion per cui tale comportamento non poteva costituire un motivo sufficiente per la privazione dell'incarico da parte del Gran Cancelliere. Il tribunale, in questo caso, svolse un'analisi critica sul concetto di plagio e sul tipo di pubblicazioni richieste per l'ottenimento delle cattedre universitarie che, a rigor di logica, avrebbe dovuto essere effettuato da parte del dicastero per risolvere adeguatamente il ricorso contro l'atto impugnato.

Per quanto concerne gli aspetti del procedimento amministrativo, sul diritto di difesa, la sentenza *coram* Ratzinger del 27 ottobre 1984 ha ulteriormente definito la portata di questo diritto nella procedura amministrativa, ribadendo che il diritto di difesa deve essere sempre tutelato, in ogni fase e tipo di giudizio, compreso quello amministrativo⁷⁹.

Riguardo la questione se il decreto di dimissione dall'ufficio di professore fosse stato giusto o meno⁸⁰, la sentenza affermava che, dopo

⁷⁸ «*Ex instantia eiusdem Rev.mi recurrentis SS.mo porrecta, Em.mus Cardinalis Secretarius Status litteris diei 13 maii 1981, significavit Em.mo Cardinali Praefecto Supremi Tribunali: "il caso giuridico, al presente sottoposto all'esame di codesto Tribunale circa la illegittimità dell'atto impugnato sia anche giudicato 'de merito' per sovrana disposizione di grazia"*» (sentenza definitiva, 27 ottobre 1984, cit., n. 11). Curiosamente, il ricorrente ottenne dal Romano Pontefice che il ricorso fosse trattato «anche in merito» il 13 maggio 1981, giorno in cui il Papa subì l'attentato in Piazza San Pietro, in Vaticano.

⁷⁹ Cf. J. CANOSA, *La funzione della giurisprudenza della Segnatura Apostolica nello sviluppo del diritto amministrativo canonico* in «*Ius Ecclesiae*» 17, (2005), p. 407.

⁸⁰ Cf. E. BAURA, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, in E. BAURA, J. CANOSA (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso*

aver considerato la tradizione accademica, si riscontrava nel provvedimento giudicato un eccesso intaccante l'equa proporzionalità che proprio rendeva ingiusto il provvedimento di rimozione⁸¹. Su richiesta del ricorrente, la sentenza si è pronunciata inoltre sul diritto al risarcimento, riconoscendolo giurisprudenzialmente quattro anni prima della emanazione della Cost. ap. *Pastor bonus*, che nell'art. 123 § 2 prevede, come è stato prima ricordato, la possibilità di giudizio circa la riparazione dei danni causati dall'atto amministrativo illegittimo⁸².

«I provvedimenti *coram* Ratzinger stabilirono: a) l'illegittimità dell'atto amministrativo con cui un professore universitario era stato privato dall'insegnamento; b) la necessità di giudicare sul «merito» per poter determinare il risarcimento del danno: la dichiarazione dell'ingiusta attribuzione a detto professore di plagio (giudizio sul merito e violazione di legge *in decernendo*) e della violazione della legge *in procedendo* per giungere al provvedimento amministrativo circa la privazione dell'ufficio d'insegnante universitario; c) come conseguenza da detto (necessario)

amministrativo, Milano 2006, p. 54: «Seguendo la linea di pensiero che non identifica il diritto con la legge (pertanto con un atto positivo), ma concepisce il diritto come la *res iusta*, si conclude che la mansione propria del giudice non sarà quella di verificare la corrispondenza logica dell'atto singolo con l'asserto generale della legge, ma quella di *iudicare*, cioè di *ius dicere*, di indicare dove è il diritto di ognuno, ma non di costituirlo né di valutare l'opportunità di costituirlo». E in nota si legge: «In quella causa il Papa aveva concesso alla Segnatura Apostolica per speciale grazia la facoltà di giudicare anche del merito e dell'eventuale riparazione del danno. Lo schema di pensiero della sentenza era chiedersi se constasse violazione di legge, se l'atto (dell'autorità inferiore) fosse ingiusto e «*quatenus (...) iniustum esse, an damnis recurrens sarcendus sit et an hoc Supremum Tribunal competens sit ad quaestionem solvendam de refectione damnorum*» (n. 12); la sentenza rispose a questi quesiti affermando che constava la violazione della legge e l'ingiustizia dell'atto e in quanto alla riparazione del danno, che è la questione che ora interessa sottolineare, sentenziava a favore della necessità di riparare il danno, ma aggiungeva: «*iuxta modum. Modus est quod de re videant competentia Officia Sanctae Sedis*». Per un commento di questa sentenza in senso simile: cf. J. LLOBELL, *Il «petitum» e la «causa petendi» nel ricorso contenzioso-amministrativo canonico. Profili sostanziali ricostruttivi alla luce della Cost. Ap. «Pastor bonus»*, cit., pp. 146-148.

⁸¹ «*Utrum nempe decretum dimissionis Reverendi Professoris a munere docendi iustum vel iniustum sit, vera specie facti diligenter determinata et traditionibus academicis consideratis dicere debemus hoc aequam proportionalitatem iustitiae excessisse et deinde iustum non esse. Responso ergo est negative ad primam, affirmative ad secundam partem dubii*» «Il diritto ecclesiastico» 96 (1985), II, p. 270. Sull'applicazione del criterio dell'*aequa proportionalitas* da parte della sentenza *coram* Ratzinger, cf. B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 184-185.

⁸² Cf. P. HAYWARD, *Changes in ecclesiastical administrative justice brought about by the new competence of the «Sectio altera» of the Apostolic Signatura to award damages*, cit., pp. 664-666.

giudizio sul merito il Tribunale poteva stabilire il dovuto risarcimento del danno, cioè l'imposizione alle autorità competenti dell'obbligo di riammettere il ricorrente come docente dell'Università dalla quale era stato espulso, tranne che il professore accettasse un altro ufficio, e dei danni economici occasionati da tale privazione (gli stipendi non percepiti con i loro interessi, ecc.)»⁸³. Il successivo decreto del Collegio stabilì che «*restituendum esse in munere docendi apud Pontificiam Universitatem N., nisi alia aequa solutio concorditer inter partes inveniatur*»⁸⁴, attuandosi anche in tale fase il *favor conciliationis*.

La sentenza definitiva del 20 gennaio 1986, prot. n. 17156/85 C. A., *dimissionis, coram Sabattani*⁸⁵ accolse il ricorso presentato da una religiosa che era stata dimessa dall'istituto mediante *dimissio extraordinaria* confermata dalla S. C. *pro Religiosis et Institutis Saecularibus*. La decisione del tribunale constatò, fra altre illegalità, la violazione della legge dovuta alla mancanza della certezza morale con la quale era stato deciso il provvedimento di dimissione. Poiché la certezza morale non si riduce ad una mera convinzione soggettiva ma deve derivare *ex actis et probatis*, l'esigenza, sia della prova che della formalizzazione degli atti processuali, è reclamata dal principio della verità materiale. In conseguenza di ciò, il

⁸³ J. LLOBELL, *La diaconia funzionale della potestà giudiziaria della Segnatura Apostolica con gli altri Organismi della Curia Romana: l'ecclesialità dei principi processuali, il contenzioso amministrativo e il contenzioso amministrativo e le competenze giudiziali nei confronti della Rota Romana*, in P. A. BONNET, C. GULLO (a cura di), *La Lex propria del S. T. della Segnatura Apostolica*, Città del Vaticano 2010, p. 166). Cf. B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, cit., p. 173 e G. P. MONTINI, *Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in AA. VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, pp. 193-194, dove l'autore osserva «sul piano decisionale la riparazione dei danni di un atto amministrativo illegittimo permette di attingere direttamente la questione di fondo che ha dato origine alla *contentio*, rivelando così un'impostazione soggettiva più che oggettiva della Giustizia Amministrativa. Ciò dipenderà naturalmente dal coraggio e dalla tendenza della giurisprudenza nell'interpretare la competenza per danni».

⁸⁴ SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNAURA APOSTOLICA, decreto, 1° giugno 1985, in «Il diritto ecclesiastico» 96 (1995), II, p. 261 in nota.

⁸⁵ Pubblicata in «Monitor Ecclesiasticus» 111 (1986), pp. 141-151. Cf. anche F. D'OSTILIO, *Gli istituti della vita consacrata nelle decisioni del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in «Claretianum» 27 (1987), p. 315. Per quella causa il Collegio fu composto dai cardinali A. Sabattani, Prefetto e Ponente, P. Palazzini, J. Ratzinger, O. Rossi, M. A. Ciappi, E. Civardi, R. J. Castillo Lara e A. M. Stickler. Ritengo che il modo d'iniziare la sentenza sia indicativo: «*Causa, quae nos intentos tenet, acuta indiget consideratione, ne, sub specie mali puniendi et in reos debite interveniendi, obiectiva iniustitia irrogetur*».

testo della sentenza rende più avvertita la necessità che i dati di cui dispone l'autorità per decidere siano sufficientemente sicuri⁸⁶. All'interno degli atti istruttori sono previste diverse attività di verifica, le quali presentano una speciale importanza nella procedura, soprattutto alcune di esse, particolarmente qualificate, come la raccolta delle prove e le dichiarazioni delle parti interessate (sotto giuramento in determinati casi). Si tratta di operazioni strettamente correlate al principio di verità materiale, soprattutto quando da una decisione amministrativa possono derivare effetti gravemente pregiudizievoli per determinati soggetti, come avviene in un provvedimento di dimissione.

Ancora a proposito degli aspetti di procedura, la sentenza del 20 gennaio 1986 (nella cui formazione ha partecipato come membro del Collegio giudicante l'allora cardinal Ratzinger), ha ribadito l'obbligo di esprimere nel decreto di dimissione di una religiosa i motivi dello stesso (can. 51 CIC) e ha pure rammentato di indicare nel medesimo decreto (can. 700 CIC) il diritto di ricorrere entro un termine perentorio. Ritengo che la sentenza dimostri lo stretto rapporto intercorrente fra l'adempimento dei requisiti formali (il principio della formalità adeguata) e l'efficacia delle tutele giuridiche⁸⁷.

Una decisione che certamente ha segnato un mutamento d'indirizzo nella giurisprudenza della Segnatura Apostolica è stata la sentenza affermativa del 20 giugno 1992, prot. n. 22036/90 C. A., *suppressionis paroeciae, coram* Fagiolo⁸⁸, perché, fra l'altro, a partire da essa la

⁸⁶ Cf. J. MIRAS, J. CANOSA, E. BAURA, *Compendio di Diritto amministrativo canonico*, Roma 2009², p. 188; B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, cit., p. 203.

⁸⁷ Ho cercato di illustrare questo principio del procedimento amministrativo canonico in *Il principio di formalità adeguata nel procedimento di formazione degli atti amministrativi nel Diritto canonico*, in AA. VV. (a cura di J. KOWAL e J. LLOBELL), «*Iustitia et Iudicium*». *Studi di Diritto matrimoniale e Processuale canonico in onore di Antoni Stankiewicz*, vol. IV, Città del Vaticano 2010, pp. 2259-2277.

⁸⁸ Sebbene non sia stata pubblicata, gran parte del suo contenuto può trovarsi in I. ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere "uti fideles" per la tutela dei diritti comunitari*, in AA.VV., *Diritto "per valori" e ordinamento costituzionale della Chiesa*, Torino 1996, pp. 429-442. Ulteriori informazioni sulla sentenza si ricavano anche da «L'Attività della Santa Sede. Pubblicazione non ufficiale» 1992, p. 1117, (dove, fra l'altro, s'informa che il promotore di giustizia deputato per la causa è stato Mons. R. L. Burke, al tempo difensore del vincolo del Supremo Tribunale e che il collegio giudicante era formato dal Card. Gantin, Mons. Herranz, Mons. Giannini, Mons. Eid, Mons. Fagiolo) e in A. GULLO, *La normativa della "Sectio altera" del Supremo tribunale della Segnatura apostolica*, Roma 2000, pp. 57 e 73 viene indicato che la concordanza del dubbio avvenne il 6 novembre 1991. Di contenuto molto simile è la sentenza del SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNAURA

Segnatura ha cominciato ad ammettere alcuni ricorsi presentati da fedeli laici membri delle comunità parrocchiali, che si ritenevano gravati dai decreti di soppressione della propria parrocchia⁸⁹. La novità risiedeva nel riconoscere il diritto dei fedeli al buon governo ecclesiale come fondamento sufficiente per impugnare un atto amministrativo⁹⁰, quando proprio cinque

APOSTOLICA, sentenza, 16 gennaio 1993, prot. n. 21883/90 C. A., *suppressionis parociae, coram* Fagiolo, in «L'Attività della Santa Sede. Pubblicazione non ufficiale», 1993, pp. 1269-1270. Come riferisce I. Zuanazzi, nel lavoro citato, i decreti di ammissione alla discussione per entrambe le cause erano stati emanati nel Congresso tenutosi il 10 ottobre 1991 davanti al Segretario, «vi facultatum specialium a Summo Pontifice concessarum». La questione preliminare sulla legittimazione attiva dei fedeli in ambedue i ricorsi venne risolta positivamente dal Congresso, sulla base del voto favorevole del promotore di giustizia deputato. Altre notizie sulla causa possono procurarsi in F. DANEELS, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, cit., a pp. 114, 120, 121, 142 nonché in G. P. MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, cit., pp. 89, 108-111. Cf. anche l'interessante articolo dell'attuale Vescovo di Springfield in Illinois, e al momento della sentenza e dell'articolo, cancelliere della Arcidiocesi interessata, T. PAPROCKI, *Parish Closings and Administrative Recourse to the Apostolic See: Recent Experiences of the Archdiocese of Chicago*, in «The Jurist» 55 (1995), pp. 875-896.

⁸⁹ Cf. G. P. MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, cit., p. 108, traduce un brano della sentenza: «l'erezione e la soppressione di parrocchie deve avvenire in modo ordinato e prudente; si devono soprattutto osservare le norme giuridiche, poiché il diritto è costituito per la tutela dei diritti e del bene dei fedeli».

⁹⁰ «Per quanto attiene in particolare al problema dell'ammissibilità del ricorso, si sottolinea come le sentenze da ultimo annotate abbiano cambiato, rispetto alla precedente giurisprudenza, la prospettiva di valutazione delle posizioni soggettive poste a fondamento dell'azione dei parrocchiani. La legittimazione attiva, infatti, non viene più definita in rapporto ai diritti e doveri della vita religiosa o di culto che appartengono in generale a tutti i fedeli, ma viene impostata in base alla condizione specifica di membro di una comunità cristiana e per tale qualità possessore di un titolo particolare per far valere il rispetto delle norme che garantiscono la conservazione e l'esercizio delle situazioni giuridiche comprese in questo *status*» (I. ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere "uti fideles" per la tutela dei diritti comunitari*, in AA.VV., *Diritto "per valori" e ordinamento costituzionale della Chiesa*, Torino 1996, p. 431). Questo cambiamento giurisprudenziale è stato commentato dalla dottrina, ad esempio, da parte di G. TOGNONI, *La tutela degli interessi diffusi nell'ordinamento canonico*, in «Quaderni di diritto ecclesiale» 8 (1995), p. 329 e C. J. ERRÁZURIZ, *La persona nell'ordinamento canonico: il rapporto tra persona e diritto nella Chiesa*, in J. I. ARRIETA, G. P. MILANO (am cura di), *Metodo, fonti e soggetti del diritto canonico*, Città del Vaticano 1999, p. 759. Cf. C. VENTRELLA, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto amministrativo italiano e nell'ordinamento canonico*, in AA. VV., *Diritto canonico e comparazione*, Torino 1992, pp. 183-196, scritto immediatamente prima che il contenuto di tali sentenze fosse conosciuto. Sull'argomento in genere, una sintesi più recente si trova in N. SCHÖCH, *Relegation of Churches to profane use (c. 1222, § 2): reasons and procedure*, in «The Jurist» 67 (2007), pp. 485-502.

anni prima, il 20 giugno 1987, un'interpretazione autentica della Pontificia Commissione per l'Interpretazione Autentica del Codice di Diritto Canonico aveva stabilito che un gruppo di fedeli non costituito in persona giuridica, e privo della *recognitio* di cui al can. 299 § 3, non gode in quanto tale della legittimazione attiva per proporre ricorso gerarchico contro un decreto del proprio Vescovo diocesano, mentre la possiedono invece i singoli fedeli, sia che agiscano singolarmente che congiuntamente⁹¹.

La risposta della Pontificia Commissione ebbe un'applicazione nel decreto del Collegio dei Giudici della Segnatura Apostolica del 21 settembre 1987⁹² in cui veniva stabilito che il «comitato per salvare la chiesa [della quale si trattava]»⁹³ non aveva la capacità processuale. Quindi, la Segnatura, in quella decisione, non ammetteva un gruppo di fedeli *come tale* ad impugnare la soppressione di una parrocchia o la riduzione della sua chiesa ad uso profano. Tuttavia, la sentenza del 20 giugno 1992, avvalendosi della seconda parte della stessa risposta della P. C. per l'Interpretazione Autentica del Codice di Diritto Canonico, ha accettato che i singoli parrocchiani potessero, anche *coniunctim agentes*, ricorrere contro tali provvedimenti.

La sentenza presenta un altro elemento che la rende interessante, vale a dire il mettere in evidenza che una decisione della Segnatura regolarmente eseguita non necessariamente soddisfa le aspettative dei ricorrenti⁹⁴. Nondimeno, l'esecuzione delle sentenze di contenzioso

⁹¹ In AAS 80 (1988), p. 1818. I commenti della dottrina canonistica hanno riscontrato elementi suscettibili di maggiore precisione. Cf., per tutti, E. BAURA, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, cit., pp. 9-14.

⁹² Pubblicato in «Communicationes» 20 (1988), pp. 88-94 (Prot. n. 17447/85 C. A.).

⁹³ Cf. F. DANEELS, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, cit., pp. 136-141.

⁹⁴ Come ricorda F. DANEELS, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, cit., ., a pp. 146-147, «il Collegio dichiarò l'illegittimità *in procedendo* della soppressione della parrocchia (ed anche della riduzione della sua chiesa ad uso profano) proprio per una certa difettosa consultazione del consiglio presbiterale (...) Dopo la decisione del Collegio dei Giudici della Segnatura il Vescovo ha prima decretato il ripristino delle parrocchie e la riapertura delle chiese e poi qualche giorno dopo, osservando stavolta la retta procedura, aveva di nuovo deciso la soppressione delle parrocchie e la chiusura delle chiese». Il nuovo ricorso giunto in Segnatura, con lo scopo di ottenere la *actio iudicati*, è stato rigettato a limine con la seguente argomentazione: a) la sentenza definitiva ha soltanto dichiarato la violazione della legge "in procedendo"; b) il Vescovo ha eseguito tale decisione; c) "Quod ipse deinde denuo decrevit suppressionem paroeciae et reductionem ecclesiae ad usum profanum, minime obstat executioni sententiae, nam... hac vice iuxta legis canonicae praescripta processit ideoque vitia de quibus in sententia... sedulo vitavit"; d) si deve

amministrativo, specie di quelle affermative, può diventare un nodo problematico⁹⁵ o, quanto meno, può condurre ad un esito poco appagante per le attese del ricorrente⁹⁶.

Degna di attenta considerazione è pure la sentenza affermativa emessa il 31 ottobre 1992, prot. n. 22571/91 C. A., *coram* Mercieca⁹⁷. In essa fu rilevata la *legis violatio* (sia nel procedere che nel deliberare) compiuta da un decreto della Congregazione per il Clero confermando il provvedimento del Vescovo che, a sua volta, aveva vietato ad un sacerdote della propria diocesi l'esercizio pubblico del ministero. La decisione della Segnatura fu immediatamente impugnata dal Vescovo mediante la richiesta di *restitutio in integrum* a causa delle mancanze, concernenti gli elementi di fatto sui quali si fondava la sentenza giudiziale, che chiaramente, per il Presule, significavano ingiustizia. Attraverso il suo avvocato, il Vescovo presentò nuovi documenti a sostegno della propria

perciò rigettare "a limine" la "actio iudicata", perché la sentenza è stata eseguita; e "Deest proinde in casu materia contendendi ad propositam actionem iudicati quod attinet».

⁹⁵ «Alcuni problemi, però, accantonati all'inizio, emersero in tutta la loro forza in seguito. Tra essi, il principale deve essere ritenuto quello concernente l'esecuzione delle pronunce giudiziali della Segnatura Apostolica nel contenzioso amministrativo» (G. P. MONTINI, *L'esecuzione delle pronunce giudiziali della segnatura apostolica nel contenzioso amministrativo*, in E. BAURA, J. CANOSA (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., p. 385, conoscitore della materia come si apprende da G.P. MONTINI, *L'esecuzione delle sentenze della "Sectio Altera" della Segnatura Apostolica. Il significato di una lacuna*, in *Iustus Iudex. Festgabe für Paul Wesemann zum 75. Geburtstag von seinen Freunden und Schülern*, Essen 1990, pp. 553-571.

⁹⁶ Soprattutto se la sentenza ha riconosciuto solo la *violatio legis in procedendo*, come è stato il caso nella causa adesso commentata, in cui l'Arcivescovo autore dell'atto impugnato, appresa la sentenza che dichiarava l'illegittimità nella procedura ha ripetuto l'atto seguendo correttamente tutte le fasi. Questo secondo atto amministrativo, corretto dal punto di vista procedurale, è stato nuovamente impugnato, però è stato dichiarato legittimo dalla Segnatura tramite il decreto del Collegio del 12 novembre 1994, prot. n. 22036/90 C. A., del quale c'è un riferimento in «L'Attività della Santa Sede. Pubblicazione non ufficiale», 1994, pp. 1207-1208, dove si apprende che per l'occasione il Collegio era composto dal Card. Gantin e da Mons. Herranz, Mons. Giannini, Mons. Eid, Mons. Fagiolo (che è stato il ponente).

⁹⁷ «L'Attività della Santa Sede. Pubblicazione non ufficiale» 1992, p. 1117 riferisce che i membri del Collegio furono i Cardinali Lourdasamy e Gagnon e i Vescovi Fagiolo, Mercieca, Herranz Casado e Eid. Ponente fu Mons. Mercieca; Promotore di Giustizia deputato: p. V. De Paolis, C. S.; patrono del ricorrente: avv. F. Torre; Patrono della Pubblica Amministrazione: avv. C. Gullo. Cf. A. MENDONÇA, *Justice and Equity in Decisions Involving Priests*, in «Philippine Canonical Forum» 3 (2001), pp. 51-86.

tesi. La causa fu accettata⁹⁸ e il nuovo Collegio giudicante⁹⁹, dopo l'accurato esame dei fatti riguardanti il caso, concesse la *restitutio in integrum*¹⁰⁰. Fra le importanti osservazioni svolte nella seconda sentenza emergeva l'inapplicabilità dei principi e delle norme di diritto penale alla fattispecie, benché il provvedimento amministrativo fosse restrittivo¹⁰¹. In primo luogo, perché non si trattava di un caso penale. Infatti, il Vescovo dichiarò esplicitamente che il divieto di esercitare gli ordini sacri non fu imposto al sacerdote come pena ma soltanto come atto amministrativo in conseguenza dello stato psicologico del sacerdote. Alla vista del rapporto psicologico che egli aveva ricevuto sulle condizioni di salute del sacerdote, il Vescovo aveva giudicato il chierico *inhabilis* a svolgere adeguatamente il proprio ministero.

Inoltre, si afferma che la *restitutio in integrum* è un rimedio straordinario contro una decisione chiaramente ingiusta che è divenuta *res iudicata*. L'equità naturale richiede che tale situazione venga sanata mediante il ristabilimento dello *status quo* esistente prima della violazione segnalata. La citata azione comporta che ci sia una valida sentenza contro la quale non sia possibile proporre né l'appello né la querela di nullità. La citata azione – che, conformemente al disposto del can. 1645 § 2, 2° CIC, è esperibile, fra gli altri, nel caso in cui «furono in seguito scoperti documenti che dimostrano senza incertezza fatti nuovi e che esigono una

⁹⁸ Il dubbio concordato fu il seguente: «An detur restitutio in integrum adversus sententiam huius Supremi Tribunalis diei 31 octobris 1992 in casu, et quatenus affirmative, an constet de violatione legis sive in procedendo sive in decernendo quoad actum Congregationis pro Clericis diei 15 februarii 1991, confirmantem Decretum Exc.mi Episcopi Pittsburgensis» («L'Attività della Santa Sede. Pubblicazione non ufficiale» 1995, p. 849).

⁹⁹ I membri del Collegio furono i Cardinali Gantin, Lourdusamy, Gagnon, Javierre Ortas e Fagiolo e i Vescovi Herranz Casado, Eid e Davino (ponente).

¹⁰⁰ *Coram* Davino, 24 giugno 1995, prot. n. 22571/91 («L'Attività della Santa Sede. Pubblicazione non ufficiale» 1995, p. 849). In dottrina, cf. J. LLOBELL, *Note sull'impugnabilità delle decisioni della Segnatura Apostolica*, in «Ius Ecclesiae», 5 (1993), pp. 675-698 e G.P. MONTINI, *De querela nullitatis deque restitutione in integrum adversus sententias Sectionis Alterius Supremi Signaturae Apostolicae Tribunalis*, in «Periodica de re canonica», 82 (1993), pp. 669-697.

¹⁰¹ Precedentemente il decreto definitivo del Collegio dei Giudici del 20 aprile 1991, *suppressionis consociationis, coram* Gantin, in «Studia Canonica» 25 (1991), pp. 409-415 (in francese) e, due anni dopo, in «Il Diritto ecclesiastico» 104 (1993), II, pp. 3-9, aveva già chiarito che i principi e le norme del diritto penale non sono di applicazione in una fattispecie di natura amministrativa non penale. Cf. R. PAGE, *La Signature apostolique et la suppression du statut canonique de l'Armée de Marie*, in «Studia Canonica» 25 (1991), pp. 403-408.

decisione contraria» – comporta che ci sia una valida sentenza contro la quale non sia possibile proporre né l'appello né la querela di nullità. D'accordo con un'opinione canonica consolidata, «questa prova, che deve derivare da nuovi documenti acquisiti, deve essere definitiva e contro di essa non ci devono essere eccezioni probabili»¹⁰² e questa circostanza si verifica nella causa che dà luogo alla *restitutio in integrum* ora commentata.

Risalgono al 24 giugno 1995 le cause di prot. n. 23443/92 C. A., 23444/92 C. A., 23445/92 C. A., *translationis, coram* Agustoni¹⁰³, le quali appaiono come esempio di processi contenziosi amministrativi correttamente svolti che, dopo la sentenza affermativa adeguatamente motivata¹⁰⁴, sono in grado di risanare la comunione all'interno della Chiesa¹⁰⁵.

¹⁰² «Probatio quae deducatur ex documentis noviter repertis oportet ut sit peremptoria, contra quam probabiles exceptiones fieri non possint» (Sentenza definitiva, *Coram* Davino, 24 giugno 1995, prot. n. 22571/91, n. 4 [il brano è ripreso da A. MENDONÇA, *Justice and Equity in Decisions Involving Priests*, cit., p. 76]).

¹⁰³ In «L'Attività della Santa Sede. Pubblicazione non ufficiale», 1995, p. 849. La composizione del Collegio era: Card. Agustoni, (prefetto e ponente) Card. Gantin, Card. Lourdasamy, Card. Javierre, Card. Gagnon, Mons. Herranz, Mons. Eid, Mons. Davino. Altre notizie su queste tre cause si trovano in P. HAYWARD, *The Apostolic Signatura and Disputes Involving the Transfer of Parish Priests*, in «Newsletter of Canon Law Society of Great Britain & Ireland», N° 104 (December 1995), pp. 24-32; Z. GROCHOLEWSKI, *Trasferimento e rimozione del parroco*, in AA. VV., *La Parrocchia*, Città del Vaticano 1997, pp. 199, 202, 241-245 e 247; A. MENDONÇA, *Justice and Equity in Decisions Involving Priests*, cit., pp. 54-60; B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 106, 236, 245, 255 e 275 e in G. P. MONTINI, *La rimozione del parroco tra legislazione, prassi e giurisprudenza*, cit., pp. 110 e 123.

¹⁰⁴ Che accertano in questo caso soltanto la violazione della legge *in procedendo*. Il testo della parte *in iure* si trova in «Forum: A Review of Canon Law and Jurisprudence» 6 (1995), pp. 117-122. Il n. 4 si esprime così: 4. «Haud raro ad N.S.T. controversiae deferuntur cuius obiectum est vel translatio vel amotio parochorum. Qua re pretium operis esse videtur quaedam recolare quae in novum ius canonicum recepta sunt ex Concilii Vaticani II amplius disceptatis quaestionibus ecclesiologicis ac desumi possunt ex eius Decretis, praesertim ex illo quod inscribitur "Christus Dominus", quaeque deinde novum Codex Iuris Canonici recepit atque legis vigore firmavit».

¹⁰⁵ Cf. P. LANDAU, *Amtsenthbung und Versetzung von Pfarrern. Eine Untersuchung des geltenden Rechts unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung der Zweiten Sektion des Höchsten Gerichts der Apostolischen Signatur*, Frankfurt am Main 1999, pp. 248, 261, 262, 277, 302, 305 e 308. Nella «Newsletter of Canon Law Society of Great Britain & Ireland», N° 104 (December 1995), pp. 22-23, viene pubblicato il documento strutturato in dieci punti, *A Statement by Bishop Taylor regarding the Transfer of three Priests to other Parishes*, dove si legge, fra l'altro: «1. The bishop and priests of the diocese welcome the fact that at last a decision has been made by the Apostolic Signatura of the Holy See, enabling the matter to be brought to a conclusion. (...) 4. All

Un'ulteriore decisione importante, anche dal punto di vista della riparazione dei danni, è la sentenza definitiva del 6 maggio 2000, prot. n. 29240/98 CA, *iurium, coram* Pompèdda¹⁰⁶, in cui il Tribunale della Segnatura, poiché aveva accertato quale era lo *status quo ante* al decreto illegittimo, ha potuto «giudicare compiutamente gli effetti della illegittimità dichiarata definendoli nel dispositivo e offrendoli all'esecuzione senza la necessità di ulteriori mediazioni (come accade, invece, con un dispositivo che dichiara meramente l'illegittimità dell'atto)»¹⁰⁷. In questo caso la sentenza ha incluso il giudizio sulla riparazione del danno, come era stato chiesto dal ricorrente ed ha stabilito la restituzione dell'ufficio in conseguenza di una rimozione illegittima comportante la restituzione del

involved in this matter accept fully the decision of the highest Tribunal of the Church. (...))».

¹⁰⁶ Cf. G. P. MONTINI, *L'esecuzione delle pronunce giudiziali della segnatura apostolica nel contenzioso amministrativo*, cit. pp.396, 405, 406, 414. In «L'Attività della Santa Sede. Pubblicazione non ufficiale», 2000, pp. 893-894 s'informa, fra l'altro, che il Collegio fu composto dai cardinali Schotte, Agustoni e dai vescovi Pompèdda (Prefetto e ponente), Herranz, Giannini, Eid e Davino. Un brano della sentenza, ripreso da F. DANEELS, *Il contenzioso-amministrativo nella prassi*, in E. BAURA, J. CANOSA (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., pp. 323-324, è il seguente: «controversia Nobis definitiva delata spectat principaliter ni unice damnum pecuniarium illatum eidem [Recurrenti] per decretum Episcopi, dein confirmatum a Romano Dicasterio.... In praesentiarum etenim dubium in re positum respondet formali petitioni a Recurrente simul cum recursus libello porrectae.... dicendum est, saltem in factis specie hodie Nobis proposita, adfuisse in casu duplicem auctorem actus illegitimi declarati, nempe sive Episcopum sive Dicasterium Romanum, adeo ut solidalis obligatio exurgat pro iisdem reparando damno. Verum quidem, insimul denegandum non est institutum quod, in damno inferendo... sese locupletare valuit, nempe quod apud se retinuit pecuniam haud solutam, sed solvendam ex hac Nostra decisione, ... unam tantummodo dioecesim... exstare. Atque ideo, re finefinaliter quidem, Dicasterii Romani officium esse adstringendi Episcopum illius dioecesis ad damnum... illatum reparandum. 18. – Quod damnum in casu constat pecuniae summa debitaе sacerdoti recurrenti, tantummodo ex can. 281 § 2, inde a die 27 octobris 1996, additis quidem foenoribus legalibus, iuxta dioeceseos... taxationes. Denique tandem infrascripti Domini Patres statuerunt huius exsecutionem esse Congregationis..., quae providere debet committendo, imprimis quod attinet ad pecuniae debitaе computationem, Em.mo Metropolitae: qui dein de peractis Hoc Supremum Tribunal suo tempore certius reddere tenetur».

¹⁰⁷ H. PREE, *La responsabilità giuridica dell'amministrazione ecclesiastica*, in E. BAURA, J. CANOSA (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Giuffrè, Milano 2006, pp. 59-97. Cf. F. SALERNO, *La responsabilità per l'atto giuridico illegittimo (can. 128 can.j.can.)*. (Obbligo della riparazione del danno nel Codex '83) in AA. VV., *L'atto giuridico nel diritto canonico*, Città del Vaticano 2002, p. 369.

salario ingiustamente ritenuto, nonché la *satisfactio* per la lesione che tocca la buona fama, la reputazione e l'onore della persona danneggiata¹⁰⁸.

6. La tutela giurisdizionale stabilita nella legislazione vigente

La recente LPSA¹⁰⁹ ha accolto in modo significativo numerosi aspetti dell'orientamento del contenzioso amministrativo canonico verso un

¹⁰⁸ Inoltre, la sentenza definitiva ha stabilito che «huius executionem esse Congregationis pro Clericis [il Dicastero che aveva confermato l'atto impugnato, dichiarato illegittimo], quae providere debet committendo, imprimis quod attinet ad pecuniae debitae computationem, Em.mo Metropolitanae B. [il Metropolita del Vescovo diocesano tenuto a risarcire il danno secondo la normativa patrimoniale diocesana]: qui dein de peractis Hoc Supremum Tribunal suo tempore certius reddere tenetur» (SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, *iurium*, 6 maggio 2000, prot. n. 29240/98 CA, *coram* Pompedda, inedita, n. 18, p. 17). G. P. MONTINI, *L'esecuzione delle pronunce giudiziali della segnetura apostolica nel contenzioso amministrativo*, cit. p. 396. Successivamente, nello stesso contributo appena indicato, viene ripreso a pp. 413-414, il seguente testo: «The execution of this provision was left to the Congregation for the Clergy [...] Therefore, any specific questions about the execution of the decision should be taken up with the Congregation; if, however, you cannot resolve such questions with the Congregation, you can present the matter to this Supreme Tribunal» (SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, lettera al Vescovo diocesano, *iurium*, 26 marzo 2002, prot. n. 29240/98 CA, p. 2)». Osserva G. P. Montini che «l'interesse all'esecuzione è naturalmente non solo del ricorrente, ma pure dell'Autorità ecclesiastica resistente. Nel caso citato la Segnetura Apostolica aveva chiesto di essere informata dell'esecuzione».

¹⁰⁹ Da quando è stata promulgata la LPSA, sono stati pubblicati diversi studi che la riguardano. Da prospettive differenti, trattano aspetti del processo contenzioso amministrativo nella LPSA, oltre ai contributi contenuti nel volume curato da P. A. BONNET, C. GULLO, *La Lex propria del S. T. della Segnetura Apostolica*, cit., altri contributi come, ad esempio, J. I. ARRIETA, *La legge propria della Segnetura Apostolica*, in M. BLANCO, B. CASTILLO, J. A. FUENTES, M. SÁNCHEZ LASHERAS (a cura di), *Ius et iura. Escritos de Derecho Eclesiástico y de Derecho Canónico en honor del profesor Juan Fornés*, Granada 2010, pp. 61-75; S. BERLINGÒ, *La competenza di legittimità e di merito della Segnetura Apostolica secondo la Lex propria*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista tematica [www.statoechiese.it]» aprile 2009; F. DANEELS, *La nuova lex propria del Supremo Tribunale della Segnetura Apostolica*, in «L'Osservatore Romano», 24 dicembre 2008, p. 7; W. L. DANIEL, *The power of governance enjoyed by the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura with historical antecedents*, in «Ius Ecclesiae» 21 (2009), 631-652; C.-M. FABRIS, *L'esecuzione della sentenza nella nuova Lex propria della Segnetura Apostolica*, in «Ephemerides Iuris Canonici» 50 (2010), pp. 299-311; J. LLOBELL, *La nuova «lex propria» della Segnetura Apostolica e i principi del processo canonico*, in «Ius Ecclesiae» 21 (2009), pp. 460-477; IDEM, *La struttura del processo contenzioso amministrativo nella nuova "lex propria" della Segnetura Apostolica*, in G. DALLA TORRE e C. MIRABELLI (a cura di), *Le sfide del diritto. Scritti in onore del cardinale Agostino Vallini*, Soveria Mannelli, 2009, pp. 367-383; P. MALECHA,

giudizio di legittimità sostanziale¹¹⁰. Non rimane però spazio adesso per mostrare le novità presenti nella LPSA che riguardano l'oggetto del contenzioso amministrativo¹¹¹ se non per osservare che in gran parte sono state indicate o favorite dalla giurisprudenza¹¹². Così, ad esempio, accennando alle sentenze affermative prima menzionate, innovazioni come l'art. 90 – il quale statuisce che i giudici «per risolvere la controversia possono stabilire gli effetti diretti e immediati della illegittimità» (non limitandosi cioè a constatare che l'atto è illegittimo) – trovano ispirazione in pronunce giurisprudenziali come quella del 31 maggio 1980, *dimissionis, coram Felici*, o quella del 27 ottobre 1984, *dimissionis a munere docendi, coram Ratzinger*. La sentenza del 23 novembre 1973, *suspensionis a divinis, privationis vocis activae et passivae, relegationis, coram Staffa*, ha influito nel miglioramento del diritto di difesa, mentre quella del 20 gennaio 1986, *dimissionis, coram Sabattani*, lo ha fatto nel riaffermare che i fatti nel processo devono constare *ex actis et probatis*. La sentenza del 20 giugno 1992, *suppressionis paroeciae, coram Fagiolo*, ha accolto ricorsi di fedeli di una parrocchia avverso il provvedimento di soppressione e con ciò

«*Lex propria*» *Najwyższego Trybunału Sygnatury Apostolskiej* («*Lex propria*» del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica), in J. WROCEŃSKI e J. KRAJCZYŃSKI (a cura di), *Finis legis Christus. Księga pamiątkowa dedykowana ks. profesorowi Wojciechowi Góralskiemu z okazji 70 urodzin (Finis legis Christus. Studi in onore del prof. Wojciech Góralski in occasione del 70° genetliaco)*, vol. I, Warszawa 2009, pp. 565-585; J. MIRAS, J. CANOSA, E. BAURA, *Compendio di Diritto amministrativo canonico*, Roma 2009², pp. 367-397; R. ROMÁN SÁNCHEZ, *Notas fundamentales de la nueva Ley del Tribunal Supremo de la Segnatura Apostólica*, in «*Revista Española de Derecho Canónico*» 67 (2010), pp. 221-253 e N. SCHÖCH, *Presentación de la Ley propia del Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica*, in «*Anuario Argentino de Derecho Canónico*» 15 (2008), pp. 203-227.

¹¹⁰ «La *Lex*, oltre a ribadire la competenza alle pronunzie sul risarcimento del danno, contiene importanti prescrizioni in base alle quali i Giudici ecclesiastici del contenzioso amministrativo possono andare ben al di là dei limiti di una semplice illegittimità formale» (S. BERLINGÒ, *La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la «Lex propria»*, cit., p. 127).

¹¹¹ Si rimanda ai lavori citati poco sopra, in nota, in particolare a quelli raccolti nel volume P. A. BONNET, C. GULLO (a cura di), *La Lex propria del S. T. della Segnatura Apostolica*, specialmente S. BERLINGÒ, *La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la «Lex propria»*, cit., *passim* nonché al articolo in «*Ius Ecclesiae*», di J. LLOBELL, *La nuova "lex propria" della Segnatura Apostolica e i principi del processo canonico*, cit., *passim*.

¹¹² «È importante rilevare come la nuova "*Lex propria*" del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (...) abbia potuto fare tesoro della apprezzabile evoluzione giurisprudenziale cui ho accennato e degli apporti dottrinali che l'hanno accompagnata» (S. BERLINGÒ, *La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la «Lex propria»*, cit., p. 123).

ha impedito che in futuro fossero rigettati *in limine* per mancanza di legittimazione ricorsi di questo tipo. Se la pronuncia del 31 ottobre 1992, *coram* Mercieca aveva mostrato le necessità di un'accurata istruzione, la sentenza del 24 di giugno 1995, *impedimenti ab Ordinibus exercendis, coram* Davino, ha contribuito, insieme ad altre sentenze precedenti, a rendere esperibile la richiesta di *restitutio in integrum* della sentenza di contenzioso amministrativo. Le sentenze del 24 di giugno 1995 nelle cause di trasferimento, *coram* Agustoni, hanno confermato l'importanza ecclesiale dell'adeguata motivazione nella sentenza. Infine, la sentenza del 6 maggio 2000, *iurium, coram* Pompèdda, ha messo in rilievo sia il modo di determinare il risarcimento dei danni sia diversi estremi concernenti l'esecuzione della decisione¹¹³.

Risulta ovvio che la giurisprudenza giova alla preparazione delle leggi, come è accaduto nella formazione della LPSA, arricchitasi grazie alle massime contenute nelle decisioni degli anni precedenti. È anche certo che, a sua volta, le pronunce giudiziali di contenzioso amministrativo beneficiano della dottrina giurisprudenziale delle decisioni anteriori¹¹⁴, e così i principi giuridici esplicativi emersi in casi decisi precedentemente contribuiscono spesso alla qualità della tutela giurisdizionale che presta la Segnatura Apostolica.

In modo analogo, si deve accettare che la protezione dei diritti soggettivi in sede processuale riceve pure il sostegno e l'impulso apportati dalla dottrina, in primo luogo, quella magisteriale, come è ben provato dalla sentenza del 20 giugno 1992 *coram* Fagiolo, nel richiamare l'approfondimento operato nel Concilio Vaticano II relativo ai diritti dei fedeli¹¹⁵. Di certo, anche la dottrina degli autori esercita una funzione di

¹¹³ Il riepilogo delle sentenze affermative accennate nel presente contributo scopre, fra l'altro, che, tranne il giudice Ratzinger, tutti gli altri ponenti (Staffa, Felici, Sabattani, Fagiolo, Mercieca, Davino, Agustoni e Pompèdda) potevano vantare una propria precedente esperienza come giudici della Rota Romana.

¹¹⁴ Nelle decisioni viste, cf. ad esempio, la sentenza del 24 di giugno 1995, *coram* Davino, che ha concesso la *restitutio in integrum*.

¹¹⁵ «Nemo est qui hodie, post declarationes Concilii Vaticani II quoad christifidelium iura et obligationes partem habentium in evangelizatione, in actuositate pastorali et in adivandis ministris sacrae hierarchiae, non videat quantum sit christifidelium 'interesse' seu bonum, quod, per se ipsum, iam fundamentum praebet cationi vel legitimationi agendi ut idem bonum persequi et vindicare ipsi valeant; quodque ipsa lex agnoscit atque defendit: non aliter, enim, deducitur ex plurimis canonibus, siml recte perpensis, iura muneraque fidelium respicientibus (cf. cann. 224-231)» (sentenza del 20 giugno 1992 *coram* Fagiolo, n. 7, in I. ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere "uti fideles" per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 431).

garanzia sulla giurisprudenza di contenzioso amministrativo fornendo ai giudici, ai promotori di giustizia, ai referendari e agli avvocati, elementi di valutazione, di riflessione e di confronto. Anche la scienza dei canonisti concorre alla tutela giurisdizionale. E tale apporto potrebbe essere maggiore qualora si realizzasse la pubblicazione regolare delle decisioni. Nella LPSA esiste una disposizione, il § 4 dell'art. 11, il quale prevede che il Capo della Cancelleria si occupi della raccolta di tutte le decisioni, delle quali alcune, scelte ogni anno nel Congresso dal Prefetto, vengano pubblicate per iniziativa del Supremo Tribunale¹¹⁶. Dunque, ormai esiste una previsione legislativa che dispone la pubblicazione delle decisioni della Segnatura, il che non accadeva nella disciplina precedente alla promulgazione della LPSA. Il modo di applicare questa norma può essere diverso a seconda delle varie circostanze. Si tenga comunque conto che, senza dubbio, i canonisti che non esercitano un ufficio o un ruolo istituzionale nella Segnatura Apostolica seguono con interesse l'attività di tutela giurisdizionale del Tribunale, convinti che, come afferma il Papa, tale funzione costituisce un servizio di primaria importanza, e sono pronti a prestare il loro contributo di studiosi per conoscere meglio, per integrare, per analizzare e per calibrare i diversi aspetti del sindacato giurisdizionale riscontrabili nella giurisprudenza di contenzioso amministrativo.

D'altra parte, non sarebbe da escludere che nuove sentenze o altri tipi di decisioni venissero pubblicati perché così è stato chiesto e ottenuto dall'avvocato di una delle parti in una causa come porzione del risarcimento, specificamente allo scopo di riparare la buona fama.

Le sentenze andrebbero pubblicate inoltre con finalità pratica e didattica, poiché, come è stato scritto, «la conoscenza della giurisprudenza è premessa indispensabile per l'interpretazione e l'applicazione pastorale dei prescritti canonici»¹¹⁷. Infatti, l'apprezzamento di ciò che è giusto nelle singole fattispecie - proprio del canonista - richiede una formazione previa che non può essere fornita unicamente dalla pur necessaria cognizione della norma giuridica. Mi sembra che orienti verso quella direzione la consapevolezza che la preparazione dei canonisti debba includere un apprendimento ampio - e nel contempo preciso - della disciplina che si riferisce al contenzioso amministrativo, in grado cioè di coniugare la comprensione della teoria con l'intelligenza pratica dei problemi sulla base

¹¹⁶ LPSA, art. 11 § 4. «Ipse curat ut omnes decisiones colligantur, quarum aliquae, quotannis a Praefecto in Congressu selectae, ope Supremi Tribunalis publici iuris fiunt».

¹¹⁷ Articolo *Editoriale*, in «Quaderni di diritto ecclesiale» 22 (2009), p. 339.

dell'analisi della giurisprudenza contenziosa amministrativa che, pure perciò, merita di essere pubblicata.

7. Considerazione conclusiva

Resta sicuramente la coscienza del fatto che, come è stato scritto recentemente, «la protezione dei diritti dei fedeli nei confronti dei Pastori della Chiesa, nonostante i progressi degli ultimi tempi, richiede ancora di raggiungere risultati di maggiore efficacia e certezza»¹¹⁸. Poiché le persone che prestano - o hanno prestato - il loro servizio in Segnatura ricoprendo incarichi istituzionali o professionali relativi al contenzioso amministrativo - giudici, prelati, ufficiali, referendari, avvocati - hanno dimostrato che per svolgere tali mansioni si richiede amore verso la Chiesa, essere giusti, lavorare intensamente, una buona dose di esperienza e di coraggio nonché la conoscenza del diritto canonico, penso che la compagine canonistica, che apprezza queste qualità, continui ad essere fiduciosa e disposta a dare il suo responsabile contributo, affinché non si fermi lo sviluppo del diritto amministrativo canonico¹¹⁹. Nutre pure la convinzione che -riprendendo le parole del Santo Padre Benedetto XVI nel suo discorso alla Segnatura Apostolica all'inizio di quest'anno - «la giustizia, che la Chiesa persegue attraverso il processo contenzioso amministrativo, può essere considerata quale inizio, esigenza minima e insieme aspettativa di carità, indispensabile ed insufficiente nello stesso tempo, se rapportata alla carità di cui la Chiesa vive. Nondimeno il Popolo di Dio pellegrinante sulla terra non potrà realizzare la sua identità di comunità di amore se in esso non si avrà riguardo alle esigenze della giustizia»¹²⁰.

¹¹⁸ I. ZUANAZZI, *La tutela dei diritti in tema di privilegio*, in «Ius Ecclesiae» 23 (2011), p. 84.

¹¹⁹ Ho considerato il tema del progresso del diritto amministrativo canonico in *La funzione della giurisprudenza della Segnatura Apostolica nello sviluppo del diritto amministrativo canonico* in «Ius Ecclesiae» 17, (2005), pp. 385-415.

¹²⁰ BENEDETTO XVI, *Discorso ai partecipanti alla Plenaria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, 4 febbraio 2011, AAS 103 (2011), p. 118.