

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DAL CONCILIO AL CODICE*

«Vorrei disegnare [...] un ideale triangolo:
in alto, c'è la Sacra Scrittura;
da un lato, gli *Atti* del Vaticano II e, dall'altro, il nuovo Codice»¹

* Relazione tenuta a Brescia il 13 giugno 2013 al *XLVIII^{um} Colloquium Iuris Canonici* della Facoltà di Diritto Canonico della Pontificia Università Gregoriana, dedicato al Cinquantesimo dell'avvio del Concilio e al Trentesimo della promulgazione del Codice di Diritto Canonico. Per una analisi dell'intero Libro VII *De processibus* dal Concilio al Codice non si è potuto far altro che rinviare a G.P. MONTINI, «Dall'istruzione *Provida mater* all'istruzione *Dignitas connubii*», in *Il giudizio di nullità matrimoniale dopo l'istruzione «Dignitas connubii»*. I. *I principi*, Città del Vaticano 2007, 17-45.

¹ «Concludendo, vorrei disegnare, dinanzi a voi, a indicazione e ricordo, come un ideale triangolo: in alto c'è la Sacra Scrittura; da un lato, gli *Atti* del Vaticano II e, dall'altro, il nuovo Codice Canonico. E per risalire ordinatamente, coerentemente da questi due Libri, elaborati dalla Chiesa del secolo XX, fino a quel supremo ed indeclinabile vertice, *bisognerà passare* lungo i lati di un tale triangolo senza negligenze ed omissioni, *rispettando i necessari raccordi*: tutto il Magistero — intendo dire — dei precedenti Concili Ecumenici ed anche (omesse, naturalmente, le norme caduche ed abrogate) quel patrimonio di sapienza giuridica, che alla Chiesa appartiene». GIOVANNI PAOLO II, Discorso alla presentazione ufficiale del nuovo Codice di Diritto Canonico, 3 febbraio 1983, n. 9, *AAS* 75 (1983) I, 463.

L'immagine è pregevole perché evita una comune concezione che vede Concilio e Codice su una linea retta discendente, come se uno derivasse, ossia si deducesse, semplicemente dall'altro, a favore invece della comune e condivisa provenienza del Concilio e del Codice dal Vangelo, che importa come corollario la coerenza fra loro.

Per un'analogia applicazione fra teologia e diritto cf., per esempio, G.P. MONTINI, «*Praedicationi orali, exemplis et institutionibus*» (*Dei Verbum* 7a). Un testo conciliare per la fondazione del diritto canonico», in *La parola e le parole*, Brescia 2003, 187-210.

Premesse

L'esame della giustizia amministrativa canonica dal Concilio al Codice² richiede una messe abbondante di premesse che consente già in partenza di rispondere ai molti quesiti che si pongono in un tema tanto importante.

Per giustizia amministrativa in questo contributo si intende abbracciare tutti gli strumenti previsti dall'ordinamento canonico per la soluzione di controversie sorte da un atto della potestà amministrativa. Si intendono perciò compresi anche i ricorsi gerarchici e gli strumenti di conciliazione.

Per giustizia e, in particolare, *giustizia amministrativa* si intende «rendere ciò che è suo proprio ad ognuno che assume di essere stato leso nei suoi diritti (comunque denominati) e ne chiede il reintegro». La giustizia (o come oggi talvolta si sente dire, il servizio della giustizia) è un'attività per eccellenza antieconomica: persone e istituzioni si concentrano per rendere giustizia ad una persona. È immediata la domanda: non si potrebbe spendere meglio queste risorse ed energie attingendo un risultato che coinvolge un maggior numero di persone? Tipico della giustizia, invece, è la concentrazione su una persona, cui si riconosce in un caso il diritto di avere giustizia per sé. Non ci si nasconde che il servizio della giustizia ridonda poi nella so-

² Su questo specifico argomento la letteratura non è abbondante, ma qualificata: cf. Z. GROCHOLEWSKI, «Il sistema dei ricorsi e la giurisdizione dei tribunali amministrativi», in *I principi per la revisione del codice di diritto canonico. La recezione giuridica del Concilio Vaticano II*, Milano 2000, 461-499; J. HERRANZ, «La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983», *Ius Ecclesiae* 2 (1990) 433-453 oppure in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, 13-31; I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, Napoli 2005, 355-437 («Verso una maggiore giustizia nei rapporti amministrativi») e 637-678 («La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nei confronti della gerarchia»).

cietà conducendo ad effetti positivi più generali: la sentenza che riconosce l'illegittimità della rimozione di un parroco, rafforza la stabilità dell'istituzione parrocchiale con grandi ricadute pratiche. Non si deve però dimenticare che questa è una ricaduta accidentale, estrinseca al servizio di giustizia, che può essere giudicato per sé solo in base all'effettiva capacità di rendere giustizia a una persona che la chiede nel suo caso particolare, anzi singolo.

La determinazione dei limiti (Concilio e Codice) richiede di essere precisata attentamente in quanto può sottintendere dei pregiudizi molto deleteri, soprattutto perché sovente irriflessi.

«Concilio — Codice» non sottintende una relazione paritaria, come non sono omogenei i due termini: il Concilio Vaticano II non ha inteso ordinariamente dare normative di carattere disciplinare o intervenire direttamente nell'ordinamento giuridico (allora) vigente della Chiesa. Si è di fatto perlopiù mantenuto su un piano dogmatico, programmatico e direttivo³. Questo implica che dal Concilio sarebbero potuti nascere diversi Codici, e che ognuno di questi sarebbe potuto essere ritenuto coerente con il Concilio stesso e fedele allo stesso.

«Concilio — Codice», poi, non esaurisce temporalmente la relazione: il Codice, infatti, non è concluso nel gennaio 1983. Se così fosse non avrebbe del tutto senso trattarne oggi a trent'anni di distanza, al di fuori dell'ambito storico, che non è il nostro interesse. Se se ne tratta dal punto di vista giuridico significa che si confronta il Concilio con il Codice, *applicato e interpretato* come lo è stato fino ad oggi.

³ Cf., per esempio, J. HERRANZ, «Principi direttivi e postulati conciliari», in ID., *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, Milano 1990, 37-69.

La giustizia amministrativa comporta, rispetto alla giustizia ordinaria o penale, una valenza specificamente ecclesiale da non sottovalutare. È di immediata evidenza (e ciò ci dispensa dal soffermarsi) che la giustizia amministrativa dice riferimento ai diritti della persona, affermati dal Concilio in relazione alla comunità umana mondiale e poi, più da vicino, alle comunità nazionali e a queste strutturate in ordinamenti giuridici⁴. La ricaduta doveva essere una affermazione speciale di tali diritti della persona nel Codice e una tutela processuale o giurisdizionale più efficace. Fin qui però si rimarrebbe in quella logica generale del diritto processuale: rivendicazione in giudizio dei propri diritti e, pertanto, nel sospetto di una logica fondamentale estranea alla logica evangelica del porgere l'altra guancia, ossia nel sospetto di una logica puramente umana non innervata dalla fede. E via discorrendo di tali amenità.

In ciò però si dimentica un fattore decisivo della giustizia amministrativa, ossia che essa non deriva solo dal diritto alla rivendicazione dei propri diritti, ma ugualmente e forse anche prevalentemente dalla natura della potestà nella Chiesa e dalla natura della Chiesa stessa. Gli ascendenti conciliari della giustizia amministrativa non sono solo i di-

⁴ La forte affermazione dei diritti della persona nella società in *GS* 73-75 è ritenuta base pertinente anche per il fondamento dei diritti dei fedeli nella Chiesa e della loro difesa: cf., per esempio, A. SABATTANI, «Iudicium de legitimitate actuum administrativorum a Signatura Apostolica peractum», *Ius canonicum* 16/32 (1976) 229. Meritano di essere citate sia per l'Autore sia per la forza le parole del Card. Pericle Felici: «Quae Concilium Oecumenicum toties ac tanta gravitate protulit atque elatis verbis exaltavit de dignitate personae humanae deque eiusdem iuribus inviolabilibus ubique servandis, utpote quae in natura humana fundamentaliter sint radicata, eo magis in Ecclesia tenenda sunt, quod Christifideles per baptismum mysterio Christi inserantur et novam dignitatem atque personalitatem Christo concorporati adquirant». «Relatio circa "Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant"», *Communicationes* 1 (1969) 89.

ritti fondamentali della persona, ma la natura ministeriale della potestà e la natura comunitaria della Chiesa.

Ciò infatti che rende peculiare la giustizia amministrativa è il fatto che il fedele non ha di fronte a sé un altro fedele che lo ha menomato nei suoi diritti, ma quel fedele ha di fronte a sé una persona (chierico, religioso o laico) investita di un'autorità ecclesiastica che si assume abbia usato male della sua autorità. Ciò implica che nella giustizia amministrativa si giudica l'autorità (esecutiva), il che può essere ammissibile o pensabile *se e soltanto se* dal punto di vista formale e reale l'autorità è servizio e, come tale, misurabile, comparabile al compito assegnato (paradigma) rispetto al quale essa sarà di volta in volta giudicabile come corretta o manchevole, la sua attività come legittima o illegittima. Ciò impone che si recuperi quale fondamento della giustizia amministrativa tutto l'enorme armamentario che il Concilio ha ammannito sulla potestà come servizio: una dottrina che impone un giudizio e uno stile pronto (anzi, favorevole) a lasciarsi giudicare.

Ma nella giustizia amministrativa è coinvolta parimenti anche la natura comunitaria e ministeriale della Chiesa, popolo di Dio, comunione di ministeri diversi di cui sono titolari i fedeli. È evidente, infatti, che l'oggetto della giustizia amministrativa non sono «campi e case» da attribuire a questo o a quell'ente ecclesiastico, ma i beni e i rapporti propriamente e specificatamente ecclesiali, che sono facoltà, missioni o addirittura vocazioni (divine) di cui i fedeli sono titolari o depositari. Nella giustizia amministrativa frequentemente non è solo il fedele che ricorre, ma è il fedele che chiede giustizia per la sua posizione ecclesiale e ministeriale⁵. Nella giustizia amministrativa il fedele concorre con la sua azione (processuale) alla concretizzazione e alla (corretta) determinazione del bene pastorale in questo tempo e luogo.

⁵ La letteratura canonistica statunitense, per esempio, sottolinea singolarmente questo profilo della giustizia amministrativa canonica.

Lungi da me rimanere nell'astratto. Dagli Stati Uniti giungono con una certa frequenza ricorsi di fedeli avverso la riduzione di chiese ad uso profano non sordido, ossia più realisticamente la vendita delle chiese. Che cosa è coinvolto in queste azioni: certo può non mancare un interesse concreto (una chiesa vicino a casa è più comoda; quella chiesa è piena di ricordi per la mia famiglia); ma in evidenza vi è l'autorità del vescovo al quale i fedeli si rivolgono perché spieghi loro (decreto motivato) ciò che ha deciso e accetti che un'autorità superiore giudichi se è giusto quanto ha deciso; ma ancora di più è in evidenza il bene della Chiesa che richiede che il vescovo osservi il can. 1222 §2, ossia decida per la alienazione della chiesa solo per grave causa, potendo i fedeli chiedere una verifica se i beni patrimoniali destinati a una determinata pastorale siano grave causa per la penuria di beni per il mantenimento dell'edificio della chiesa.

Esula dall'interesse di questo contributo la classificazione dei rapporti Concilio-Codice in termini valutativi: tradimento-maturazione⁶; insufficienza-sufficienza⁷; ridu-

⁶ «Si tratta di una "infedeltà" [...] da parte della legislazione e della realtà giuridica attuale in materia di giustizia amministrativa o di una *maturazione*? [...] Penso che [...] non sia un "tradimento" [...] ma una *maturazione* postulata da principi teologici, riguardanti la natura della Chiesa e il corrispondente atteggiamento da seguire da parte dei Figli di Dio. [...] Questo cammino comunque è apparso faticoso, però contrassegnato da una *maturazione* e una valorizzazione degli elementi specifici dell'ordinamento canonico, postulati dal Vangelo, dalla tradizione e non meno dal Concilio Vaticano II». Z. GROCHOLEWSKI, «Il sistema dei ricorsi» (cf. nt. 2), 462; 480; 491; corsivi aggiunti.

⁷ «Esiste oggi, nella legislazione della Chiesa, una giustizia amministrativa all'altezza degli arricchimenti ecclesiologici del Vaticano II e degli sviluppi scientifici della moderna cultura giuridica? [...] L'attuale sistema di giustizia amministrativa ecclesiastica [...] rappresenta un sistema di garanzia secondo me *sufficiente* per la tutela giuridica dei diritti soggettivi e dei legittimi interessi dei fedeli, chierici e laici». J. HERRANZ, «La giustizia amministrativa» (cf. nt. 2), 13; 30; corsivo aggiunto.

zione-espansione⁸; male-bene⁹. In questo ambito si è più facilmente indotti su questa china ideologica — comune anche a gran parte della produzione ecclesiologica e teologica — da un'occasione peculiare: il principio VII approvato dalla I Assemblea Generale Ordinaria del Sinodo dei Vescovi nell'ottobre 1967 per orientare i lavori della Commissione per la revisione del Codice è stato l'*unico* dei dieci principi a non aver trovato riscontro *alcuno* nel Codice. Donde la maggiore forza con la quale è posta la domanda circa la fedeltà del Codice al Concilio nell'ambito della giustizia amministrativa.

Non si può però semplicemente fare la equazione *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant — postulata conciliaria*: lo impedisce la storia della formazione dei *Principia*¹⁰, la natura del Sinodo che li ha ap-

⁸ «L'opera legislativa [del Codice] veniva pertanto ad interpretare in senso estremamente *riduttivo* il mandato del concilio Vaticano II, prima, e del sinodo episcopale, poi, di rinnovare la disciplina dell'amministrazione in modo da assicurare una maggiore giustizia». I. ZUANNAZZI, *Praesis ut prosis* (cf. nt. 2), 437; corsivo aggiunto.

⁹ «Starei per dire, con l'esperienza di questi anni e quella acquisita come Giudice della Segnatura, che, tutto sommato, considero ora un *bene* che non siano stati istituiti i tribunali amministrativi». R. CASTILLO LARA, «La difesa dei diritti nell'ordinamento canonico», in *Il diritto di difesa nell'ordinamento canonico*, Città del Vaticano 1988, XVI; corsivo aggiunto.

¹⁰ Cf. J.L. GUTIÉRREZ, «La formazione dei principi per la riforma del "Codex Iuris Canonici"», in *I principi per la revisione del codice di diritto canonico. La recezione giuridica del Concilio Vaticano II*, Milano 2000, 5-29. L'A. dimostra l'ascendenza del principio VII al voto «Introducenda in iure canonico de laicorum notione deque eorum iuribus et officiis in Ecclesia», che Álvaro del Portillo aveva presentato il 2 ottobre 1966 per il *coetus De laicis deque associationibus fidelium*. Pubblicato tre anni dopo con il titolo *Fieles y laicos en la Iglesia. Bases de sus respectivos estatutos jurídicos*, Pamplona 1969, il voto presenta vistose analogie con il principio VII (cf., per esempio, cap. II, num. 3 «El ámbito de los derechos de los fieles y su necesaria protección jurídica», 76-80; cap. III, num. 7 «El derecho de petición»).

provati¹¹ e, molto più, la complessità sostanziale oggettiva del rapporto Concilio-Codice.

Con queste premesse si può forse meglio comprendere l'impostazione del presente lavoro, che intende considerare la giustizia amministrativa dal Concilio al Codice passando in rassegna alcuni¹² istituti principali della giustizia amministrativa canonica, rilevando le principali variazioni intervenute dal Concilio ad oggi.

1. L'istituzione del giudizio contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica

«*Sectionem alteram apud Tribunal Signaturae Apostolicae [Paulus VI] induxit, ad summa eaque principalia fidelium iura aptius tuenda*»: così Giovanni Paolo II nella costituzione apostolica *Pastor bonus* [= *PB*] il 28 giugno 1988 menzionava una delle principali innovazioni introdotte da Paolo VI nella riforma della Curia romana, realizzata con la costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae universae* [= *REU*] del 15 agosto 1967, e ne rivelava la *ratio*.

¹¹ Cf. SYNODUS EPISCOPORUM, notificatio, 14 ottobre 1968, in *Leges Ecclesiae post Codicem iuris canonici editae*, III, ed. X. Ochoa, Roma 1972, n. 3691.

¹² La scelta — com'è nella natura delle cose — si limiterà a considerare gli istituti che si ritengono principali.

Non sarà considerato tra i principali l'istituto della composizione pacifica o delle «soluzioni stragiudiziali» di cui al can. 1733, che non può essere considerato «compensativo» della mancata previsione dei tribunali amministrativi locali. Cf. I. ZUANAZZI, *Praeisis ut prosis* (cf. nt. 2), 638 nota 238. Lo impediscono l'ascendenza pacifica del can. 1733 in tutta la normativa canonica processuale, di cui si può ritenere un'applicazione logica; il mancato effetto sospensivo dei termini perentori per il ricorso; la facoltatività della costituzione dell'autorità; la mancanza di vincolatività per l'autorità ecclesiastica a partecipare. Tutto questo non toglie la grande rilevanza di questo istituto per profili che però paiono diversi dal rendere giustizia. Cf. G.P. MONTINI, *De recursibus hierarchicis*. Ad usum Auditorum, Romae 2011, 21.

La duplice menzione è appropriata.

L'istituzione, infatti, del giudizio contenzioso amministrativo, con la sua collocazione presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, è senz'altro, almeno dal punto di vista giuridico-strutturale, la principale innovazione nella Curia romana nel postconcilio, «una vera *svolta storica*»¹³.

Essa, infatti, ha innovato il sistema di giustizia amministrativa vigente dal 1908: dal sistema del Superiore-giudice al sistema della duplice giurisdizione. In parole più semplici: dal sistema della giustizia resa nelle controversie, sorte da atti della potestà esecutiva, esclusivamente attraverso i ricorsi gerarchici al Superiore di colui che aveva emanato l'atto, fino alle Congregazioni della Curia romana, al sistema della giustizia resa nelle medesime controversie amministrative da un tribunale *veri nominis*, ancorché distinto per *ratio procedendi* e per personale dai tribunali ordinari.

Se la carica innovativa di una istituzione può essere misurata dalla resistenza che le viene opposta, il giudizio contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica si può ritenere una delle principali innovazioni postconciliari.

La sua carica innovativa invano sarebbe ricercata nel numero di cause trattate o nel novero di pubblicazioni che ne trattano: la sua forza consiste nel fornire un quadro di riferimento a tutto il sistema normativo che, senza mutazioni *ex proprio*, lo riqualifica in modo nuovo. È questo un concetto sul quale merita di insistere in quanto potrebbe insinuarsi l'impressione che si tratti di un'innovazione ridotta, fra le altre, anche perché ha saputo muovere pochi canoni (cf. *REU* 106; *PB* 123; can. 1445 §2).

In realtà l'instaurato giudizio contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica ricolore e riqualifica l'intera normativa canonica. Si prenda, per esempio, la normativa sui ricorsi gerarchici:

¹³ J. HERRANZ, «La giustizia amministrativa» (cf. nt. 2), 19.

il sistema del Superiore-Giudice è stato adottato e corretto aggiungendovi la possibilità, *alla fine*, di sottoporre tutto al giudizio del tribunale amministrativo (Segnatura Apostolica). Tale risultato, pur non corrispondendo al progetto iniziale ispirato dal Concilio, di una gerarchia di tribunali amministrativi locali, non può e non deve essere sottovalutato. Infatti, l'esistenza, seppur *alla fine*, di un controllo giurisdizionale sugli atti amministrativi, muta sostanzialmente ed efficacemente anche il sistema del Superiore-Giudice, ossia i ricorsi gerarchici. Infatti tutta la loro applicazione ora è soggetta a controllo giudiziale in Segnatura e ciò provoca un'evoluzione della prassi amministrativa secondo la giurisprudenza della Segnatura Apostolica e una maggiore attenzione nella meticolosa applicazione del diritto amministrativo. [...]

Si è già detto che l'introduzione (1967) del ricorso giurisdizionale alla Segnatura Apostolica ha inciso positivamente sul ricorso gerarchico perché ora le norme sul ricorso gerarchico hanno acquistato più forza, in quanto la loro lesione o trasgressione trova un organo giudiziario che la può sanzionare; prima del 1967 le norme sul ricorso gerarchico erano applicate e interpretate esclusivamente dall'autorità amministrativa.

Si deve però mettere in guardia che tale «ombrello protettivo» del ricorso gerarchico, non condizioni la lettura delle norme proprie del ricorso gerarchico, quasi lo si potesse considerare solo prodromico al ricorso giurisdizionale alla Segnatura Apostolica. Proiettare le norme del ricorso alla Segnatura Apostolica leggendo e considerando i ricorsi gerarchici solo per quanto possono accedere al ricorso giurisdizionale è errato e impoverisce i ricorsi gerarchici. Un esempio per chiarire; l'art. 136 §1 RGCR 99 prescrive: «I ricorsi gerarchici alla Santa Sede contro i decreti amministrativi di autorità ecclesiastiche sono esaminati sia nella legittimità che nel merito [...]». La Segnatura Apostolica giudica solo della legittimità (art. 123 §1 *PB*). È evidente, perciò, che i ricorsi gerarchici hanno un ambito più largo di competenza.

Ciò vale anche e soprattutto per i presupposti. Sopra si è detto che il Superiore (gerarchico) può accogliere e trattare un ricorso anche se esso è presentato fuori termini. Se respinge il ricorso in quanto fuori termini, la Segnatura Apostolica, even-

tualmente investita del ricorso successivo, accerterà la legittimità del rigetto [...] Lo stesso deve dirsi del presupposto della legittimazione attiva a presentare il ricorso gerarchico¹⁴.

Quanto affermato esemplificatamente per i ricorsi gerarchici vale anche per pressoché tutti i canoni del Codice, la cui applicazione da parte dell'Autorità Ecclesiastica ha ora un'istanza giudiziale di verifica.

La seconda menzione della costituzione apostolica *Pastor bonus* attiene alla finalità intesa dall'istituzione del giudizio contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica: «per una più conveniente tutela dei diritti essenziali dei fedeli».

È tuttora di attualità il percorso argomentativo che, nel mentre si istituiva il giudizio contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica, l'Assemblea Generale Ordinaria del Sinodo dei Vescovi approvava per una più efficace difesa dei diritti dei fedeli nel nuovo Codice:

usus huius potestatis in Ecclesia arbitrarius esse non potest, idque iure naturali prohibente atque iure divino positivo et ipso iure ecclesiastico (6c);

Agnosceda [...] sunt iura subiectiva vera et propria sine quibus ordinatio iuridica societatis vix concipitur (7a);

Proclamari [...] oportet in iure canonico principium tutelae iuridicae aequo modo applicari superioribus et subditis (ibid.);

Haec finalitas obtineri solummodo potest mediantibus recursibus sapienter a iure dispositis ut ius suum quod quis ab inferiore instantia laesum reputet, in superiore restaurari efficaciter possit (7b);

Dum in Codice Iuris Canonici [1917] recursus et appellationes iudiciales sufficienter regulatae secundum iustitiae exigentias reputantur, e contra communis opinio canonista-

¹⁴ G.P. MONTINI, *De recursibus hierarchicis* (cf. nt. 12), 8, 69-70.

*rum censet recursus administrativos non parum deficere in ecclesiastica praxi et administratione iustitiae (7c)
Exinde necessitas ubique persentitur ordinandi in Ecclesia tribunalia administrativa (ibid.)¹⁵.*

L'istituzione del giudizio contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica era determinata *in toto* dalla nuova temperie che ricercava le vie più adeguate per la difesa dei diritti delle persone, certa che la loro difesa facesse parte essenziale del bene comune ricercato in una società.

L'evoluzione del giudizio contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica

A fronte dell'istituzione e del persistere del contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica, le sue evoluzioni rappresentano un fenomeno minore, che non significa irrilevante, ma non intacca la novità dell'istituzione, che permane.

Per questa ragione si può seguire un percorso cronologico.

La recezione del prescritto fondativo di *REU* 106 è stato, a livello legislativo, importante ed ineccepibile.

Il Codice nel can. 1445 §2 recepisce — seguendo la lettera¹⁶ di *REU* 106 — la competenza materiale della Segnatura Apostolica («*videt de contentionibus ortis ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae ad eam legitime delatis*»), lasciando però ogni determinazione più particolare (limitativa) circa la competenza formale, oggetto di interpretazioni autentiche ulteriormente limitative¹⁷, e circa le

¹⁵ «Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant», VI e VII, *Communicationes* 1 (1969) 82-83.

¹⁶ L'osservanza della lettera di *REU* 106 è costata nel can. 1445 §2 una concordanza *ad sensum* («ad eam legitime delatis»), che richiama non già l'*incipit* del §2 («*Ipsum Tribunal*»), ma parzialmente l'*incipit* del §1: «*Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal*».

¹⁷ Cf. PONTIFICIA COMMISSIO DECRETIS CONCILII VATICANI II INTERPRETANDIS, Risposte 3 e 4, 11 gennaio 1971, *AAS* 63 (1971) 330.

modalità di accesso alla Segnatura Apostolica. Una scelta questa di grande spessore, perché significa lasciare libertà al Legislatore di innovare senza dover intervenire sul testo del Codice, ma soprattutto lasciando supporre che un tale intervento era prevedibile.

La costituzione apostolica *Pastor bonus* — secondo la propria natura di legge peculiare — recepisce la normativa fondativa con un *décalage* regolamentare nel quale si prescrivono i termini del ricorso, la perfezione dell'atto impugnato nella scala gerarchica e si specifica la *violatio legis* nelle sue due forme *in discernendo* e *in procedendo* (art. 123 §1). Una notevole innovazione è introdotta con l'ampliamento della competenza formale: la riparazione dei danni conseguenti all'atto amministrativo illegittimo (art. 123 §2).

La *lex propria* [= LP] vigente¹⁸ innova il termine, allungando il tempo entro cui il ricorso è proponibile (artt. 34 §1; 74 §1).

Fra le evoluzioni codiciali esplicitamente mancate spicca indubbiamente la istituzione dei tribunali amministrativi locali¹⁹.

¹⁸ La *Lex propria Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae* è stata approvata il 21 giugno 2008 e promulgata il 1° agosto 2008 in *AAS* 100 (2008) 514-538; per una traduzione in lingua italiana cf. *Enchiridion Vaticanum* 25/1000-1124; per una traduzione in lingua spagnola cf. *Revista española de derecho canónico* 67 (2010) 367-390.

¹⁹ Sulla questione, ordinariamente considerata come la pietra di scandalo della giustizia amministrativa postconciliare, cf. Z. GROCHOLEWSKI, «I tribunali regionali amministrativi nella Chiesa», in *De iustitia administrativa in Ecclesia. La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Roma 1984, 135-165; G.P. MONTINI, «I tribunali amministrativi locali», *Periodica de re canonica* 91 (2002) 313-359; I. ZUANAZZI, «La possibilità di tribunali amministrativi a livello locale», in *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano 2006, 133-209.

Da quanto detto sinora dovrebbe apparire sufficientemente chiaro e provato che i tribunali amministrativi locali non appartengono all'*esse* della giustizia amministrativa nella forma della doppia giurisdizione: per l'*esse* è necessario e sufficiente un tribunale amministrativo (unico e) supremo.

Appartengono invece al *bene esse* della giustizia amministrativa, ossia alla valutazione discrezionale circa l'articolazione concreta più opportuna oggi del sistema di giustizia amministrativa. Il Legislatore ha ritenuto di non introdurre questa peculiare forma nell'attuale sistema di giustizia amministrativa. Non si è precluso l'introduzione. Non sono conosciute ufficialmente le motivazioni di questa scelta²⁰.

Una questione interessante al riguardo è quella di investigare se l'attuale sistema di giustizia amministrativa nella sua più minuta conformazione (anche giurisprudenziale) si è adattato in qualche forma all'assenza di tribunali amministrativi locali, supplendo con istituti e prassi peculiari i vantaggi che sarebbero conseguiti all'istituzione di tribunali amministrativi locali.

Il Codice prevedeva (indirettamente, peraltro) solo una eccezione al giudizio contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica: il caso in cui fosse precluso il ricorso gerarchico a motivo di un atto amministrativo del Sommo

²⁰ Qualche luce può essere attinta dalla VI *quaestio specialis* proposta dai Cardinali König e Marty, e dall'Arcivescovo Bernardin e discussa nella Plenaria del 1981, se cioè la costituzione dei tribunali amministrativi locali (a livello di Conferenze episcopali) dovesse diventare da facoltativa (com'era negli Schemi allora approntati) obbligatoria (com'era negli Schemi precedenti). Nessuno si è espresso in aula *coram SS.mo* a favore della obbligatorietà, eccetto il card. Marty. Fra i voti scritti, su tre due (Card. Schröffer e Card. Rossi) furono a favore dell'obbligatorietà. Cf. PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS, *Congregatio Plenaria Diebus 20-29 octobris 1981 habita. Acta et documenta Pontificiae Commissionis Codici Iuris Canonici Recognoscendo*, Città del Vaticano 1991, 169-175; 335-346.

Pontefice o del Concilio Ecumenico o dai medesimi approvato in forma specifica (cf. can. 1732).

Dopo la promulgazione del Codice sono intervenute due²¹ derogazioni generali al giudizio contenzioso amministrativo. Non si tratta, infatti, (principalmente o direttamente) di derogazioni alla competenza della Segnatura Apostolica, ma del ripristino per due ambiti abbastanza ampi del vecchio sistema del Superiore-Giudice²²: entrambe riguardano la Congregazione per la Dottrina della Fede.

Si Auctor significatos errores non correxerit modo debito et adaequata divulgatione, atque Sessio Ordinaria concluderit ipsum incurrisse in delictum haeresiae, apostasiae aut schismatis, tunc Congregatio [pro Doctrina Fidei] procedit ad declarandas poenas latae sententiae ab eodem contractas; adversus hanc declarationem recursus non admittitur²³; Adversus actus administrativos singulares in casibus de delictis reservatis, a Congregatione pro Doctrina Fidei latus vel probatos, habetur recursus, intra terminum peremptorium

²¹ Non possono essere considerate *formalmente* derogazioni al giudizio contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica, le facoltà speciali concesse da Benedetto XVI alla Congregazione per l'Evangelizzazione dei Popoli il 19 dicembre 2008 e alla Congregazione per il Clero il 30 gennaio 2009, nelle quali si prevede il deferimento al Sommo Pontefice, dopo l'istruzione della pratica in Congregazione, dei casi «per l'approvazione in forma specifica e decisione»: in entrambe le eventualità (che per sé sono alternative, non cumulative), infatti, l'atto amministrativo è del Sommo Pontefice e, in quanto tale, inimpugnabile in forza del Codice (cf. cann. 1732; 1404 e 1406 §1).

²² Una pista interessante di studio sarebbe quella di verificare come la menzionata derogazione al sistema della duplice giurisdizione abbia di fatto comportato anche la caduta, nella prassi di questi ambiti, dei nuovi prescritti codiciali sugli atti amministrativi (cf., per esempio, can. 51).

²³ CONGREGATIO PRO DOCTRINA FIDEI, *Agendi ratio in doctrinarum examine*, 29 giugno 1997, art. 28, AAS 89 (1997) 834. L'art. 28, proprio per la derogazione al sistema della doppia giurisdizione, dovette essere approvato in forma specifica dal Sommo Pontefice, come risulta dall'*explicit* dell'*Agendi ratio* (*ibid.*, 835).

*sexaginta dierum utilium interpositus, ad Congregationem Ordinariam eiusdem Dicasterii seu Feriam IV quae videt de merito ac de legitimitate, remoto quovis ulteriore recursu de quo in art. 123 Constitutionis Apostolicae Pastor bonus*²⁴.

2. Gli istituti giuridici del silenzio-rifiuto e del silenzio-rigetto

§1. *Quoties lex iubeat decretum ferri vel ab eo, cuius interest, petitio vel recursus ad decretum obtinendum legitime proponatur, auctoritas competens intra tres menses a recepta petitione vel recursu provideat, nisi alius terminus lege praescribatur.*

§2. *Hoc termino transacto, si decretum nondum datum fuerit, responsum praesumitur negativum, ad propositionem ulterioris recursus quod attinet.*

§3. *Responsum negativum praesumptum non eximit competentem auctoritatem ab obligatione decretum ferendi, immo et damnum forte illatum [...] reparandi (can. 57).*

Questo articolato prescritto che il Codice ha elaborato *ex novo*, contiene la quintessenza della giustizia amministra-

²⁴ CONGREGATIO PRO DOCTRINA FIDEI, Rescriptum ex Audientia, 21 maggio 2010, Normae de gravioribus delictis, art. 27, *AAS* 102 (2010) 429. È evidente nel testo il tentativo di colorare la richiesta di una sorta di *beneficium novae audientiae* con alcuni elementi propri del ricorso giurisdizionale alla Segnatura Apostolica: basti indicare il termine di sessanta giorni (previsto nel diritto vigente solo negli artt. 35 §1 e 74 §1 LP), la voce «recursus» per indicare in realtà una sorta di *petitio* allo stesso autore del decreto (ma senza la forza di cui al can. 57), e l'accenno alla legittimità che richiama da vicino l'oggetto del giudizio contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica. Tale tentativo ha la sua riprova se si considera l'antecedente dell'art. 27 testé citato, ossia il Rescriptum ex Audientia del 14 febbraio 2003: «Nei casi di *delicta graviora*, le richieste di revoca di provvedimenti amministrativi della CDF e tutti gli altri ricorsi contro detti provvedimenti, fatti a norma dell'art. 135 del Regolamento della Curia Romana, saranno riferiti alla feria IV che deciderà sul merito e sulla legittimità *remoto quovis ulteriore recursu de quo in art. 123 Const. Apost. "Pastor bonus"* [recursus ad Signaturam Apostolicam]» (cit. in *Ius Ecclesiae* 16 [2004] 321).

tiva, pur senza appartenere sistematicamente al libro *De processibus* e senza essere stato posto tra i canoni sui ricorsi amministrativi.

In esso, infatti, si dispongono esplicitamente tre punti: I. l'*obbligo* dell'Autorità Ecclesiastica di rispondere alle domande che un fedele pone; II. i *limiti temporali* determinati nei quali l'Autorità Ecclesiastica è tenuta ad assolvere l'obbligo di rispondere; III. i *rimedi efficaci* nel caso di inadempienza dell'Autorità Ecclesiastica all'obbligo di rispondere.

Se si prescinde da alcuni dettagli testuali opinabili, si tratta, a mio avviso, di uno dei rari canoni del Codice in cui si rispecchia fedelmente lo spirito del Concilio, trasfuso perfettamente in linguaggio canonistico o normativo.

La *natura ministeriale* dell'Autorità Ecclesiastica è rappresentata dall'obbligo determinato di rispondere al fedele che le chiede un intervento. Questo non è un favore che l'Autorità concede, una degnazione; le incombe piuttosto un'obbligazione. E perché l'obbligo non svanisca in un rimpallo di scuse e in una asserita necessità di tempi lunghi, l'obbligo è determinato in un tempo prefissato, che impone all'Autorità Ecclesiastica l'obbligo di organizzarsi in modo tale da adempiere l'obbligo di rispondere nei tempi fissati. Questo è servizio, spirito di servizio.

La *natura comunionale* della Chiesa è rappresentata dal diritto del fedele ad interpellare l'Autorità Ecclesiastica, *rectius* ad avere una risposta e in tempi legislativamente predefiniti dall'Autorità Ecclesiastica. L'unica condizione posta è che la domanda sia posta «*legitime*», ossia secondo la legge. Il fedele, protagonista della vita ecclesiale, ha bisogno di risposte da parte di coloro che presiedono, perché la vita della Chiesa si sviluppa per suo tramite, nella sua vocazione.

L'*efficacia* dello strumento giuridico processuale è rappresentata dal riconosciuto, automatico e regolamentato diritto di procedere oltre l'inerzia, il silenzio o inadempimento dell'Autorità Ecclesiastica adita, rivolgendosi — alle medesime condizioni di cui al can. 57 — all'Autorità Eccle-

siastica superiore, fino ad approdare al giudizio contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica.

Non ha forse molta importanza avvertire che l'ascendenza tecnica di questo canone pare debba ravvisarsi nella scienza amministrativa statale²⁵, che da tempo sta sperimentando i benefici effetti di questi istituti, denominati comunemente di silenzio-rifiuto e di silenzio-rigetto. Più interessante è sicuramente vedere addirittura ribaltato in questo punto il giudizio negativo dato sulla giustizia amministrativa rispetto alla giustizia ordinaria nel Principio direttivo VII:

Dum in Codice Iuris Canonici [1917] 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.

In questo caso, infatti, il prescritto del can. 57 nella giustizia amministrativa supera ampiamente le incertezze del prescritto del can. 1506 circa l'inerzia del giudice a fronte della domanda giudiziale nel giudizio contenzioso ordinario²⁶.

²⁵ «El derecho, pues, se limita a la posibilidad de manifestar a la Jerarquía las necesidades y deseos, pero quedaría privado de contenido si, por parte de la autoridad, no se siguiera una obligación — jurídicamente exigible — de estimar debidamente la petición y de darle la respuesta que sea más justa [...] de tal manera que, quien lo estime oportuno, pueda recurrir a un nivel superior de la Jerarquía [...] estas consideraciones han de llevar a plantear en el Derecho canónico los efectos que en las legislaciones civiles se suelen atribuir al silencio administrativo, los plazos dentro de los cuales se ha de dar una respuesta a la petición, etc.». Á. DEL PORTILLO, *Fieles y laicos en la Iglesia. Bases de sus respectivos estatutos jurídicos*, Pamplona 1969, 151-152. Sul significato e valore di questo contributo cf. *supra*.

²⁶ Cf., per esempio, G.P. MONTINI, *De iudicio contentioso ordinario. De processibus matrimonialibus. Pars dynamica, Ad usum Auditorum*, Romae 2012³, 19-21.

L'evoluzione del silenzio-rigetto presso la Curia romana

I tormenti dell'*iter* della codificazione del can. 57²⁷ erano destinati a riemergere di lì a poco dalla promulgazione del Codice, in occasione della revisione del *Regolamento Generale della Curia Romana* [= RGCR], che approdò ad una normativa almeno parzialmente derogatoria del can. 57:

L'esame dei ricorsi deve concludersi entro i termini prescritti dal can. 57 del Codice di Diritto Canonico [...]; qualora il ricorso esiga un esame più approfondito, si avverta il ricorrente del tempo di proroga e delle motivazioni che l'hanno causata²⁸.

A nessuno sfugge che la nuova normativa abbia un ambito di applicazione molto ristretto e sia pure sottoposta a limitazioni interne significative: riguarda esclusivamente la Curia romana; si applica all'esame dei ricorsi gerarchici avverso autorità ecclesiastiche inferiori, che pervengono ai Dicasteri della Curia romana e, pertanto, non si applica alle *petitiones* rivolte direttamente alla Curia romana né alle *remonstrationes* (*beneficia novae audientiae*) presentate av-

²⁷ Cf., per esempio, G.P. MONTINI, «Problemata quaedam de silentio et recursu iuxta can. 57 C.I.C.», *Periodica de re canonica* 80 (1991) 473-478; Id., «Il silenzio dei Superiori (c. 57)», *Quaderni di diritto ecclesiale* 7 (1994) 81-84. La recente pubblicazione dei verbali e degli schemi del Coetus studii «De procedura amministrativa», *Communicationes* 42 (2010) e 43 (2011) *passim*, ha ulteriormente arricchito la documentazione al riguardo all'*iter* anche per quanto attiene all'odierno can. 57.

²⁸ *Regolamento Generale della Curia Romana*, 4 febbraio 1992, art. 120 §2, *AAS* 84 (1992) 249; *Regolamento Generale della Curia Romana*, 30 aprile 1999, art. 136 §2, *AAS* 91 (1999) 683.

Per tutta questa materia cf. G. PAOLO MONTINI, «I tempi supplementari nei ricorsi gerarchici presso la Curia Romana e il ricorso alla Segnatura. L'art. 136 §2 del *Regolamento Generale della Curia Romana* tra normativa, prassi e giurisprudenza», in *Iustitia in caritate. Miscellanea di studi in onore di Velasio De Paolis*, Città del Vaticano 2005, 523-548.

verso decisioni della stessa Curia romana; si richiede la intimazione (solo) al ricorrente della decisione di prorogazione del termine; si esige che il decreto o la decisione di prorogazione sia motivato.

Parimenti a nessuno però dovrebbe sfuggire che la nuova normativa (sia nella sua forma che nella sua necessaria logica di applicazione concreta) di per sé cozza contro la stessa *ratio legis* ossia il motivo per cui esiste il can. 57. È la stessa ragione per cui fu bocciata la versione di questo canone che suonava nel seguente modo:

*Quoties lex iubeat decretum ferri vel ab eo, cuius interest, petito vel recursus ad decretum obtinendum proponatur, Superior quamprimum, salva iustitia et pastoralis prudentia, providere curet*²⁹.

L'automaticità che il can. 57 prevede (con il raggiungimento del terzo mese senza il decreto richiesto scatta il diritto al ricorso e incomincia a decorrere il tempo per proporlo) non è una scelta discrezionale del Legislatore, che avrebbe potuto anche stabilire diversamente (*quam primum*; condizionatamente alla complessità della materia), ma è l'essenza stessa dell'istituto del silenzio-rifiuto e del silenzio-rigetto.

3. La motivazione necessaria delle decisioni

Decretum scripto feratur expressis saltem summarie, si agatur de decisione, motivis (can. 51).

La semplice osservazione che questo prescritto non ha corrispondente nel Codice previgente può sostenere la prova del progresso³⁰ che nella giustizia amministrativa canonica è stato compiuto con il nuovo Codice nella scia del Concilio.

²⁹ *Communicationes* 23 (1991) 179. Per la discussione seguitane cf. *ibid.*, 179-180.

³⁰ «Costituisce senz'altro un sensibile progresso». I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis* (cf. nt. 2), 661.

È, infatti, la dignità della persona che richiede che una decisione, un precetto, una punizione che la riguarda, la colga come interlocutore prima che destinatario. Come è stato approfondito a riguardo della motivazione nell'ambito giudiziale³¹, anche nel caso degli atti amministrativi la motivazione presuppone un'autorità che deve convincere e persuadere il fedele, che è raggiunto nella sua condizione di battezzato, chiamato a realizzare lo stesso progetto, di cui gli sono svelati i termini nel momento stesso in cui gli è indicato quanto deve fare. Ciò favorisce la stessa obbedienza, che diviene consapevole e responsabile. Ciò rende possibile l'ulteriore dialogo nel ricorso gerarchico e poi giurisdizionale, dove il ricorrente deve portare motivi che raggiscano ai motivi del decreto impugnato.

L'evoluzione giurisprudenziale

I pretesti per ridimensionare, se non vanificare, il prescritto sulla necessaria motivazione degli atti amministrativi sono facili da indovinare: non si trova nel can. 51 alcuna clausola espressamente irritante³²; non sempre è possibile motivare un provvedimento, in quanto nella motivazione può nascere un pericolo per la fama o per il bene pubblico³³; l'inveterata abi-

³¹ Cf., per esempio, J. LLOBELL, *Historia de la motivación de la sentencia canonica*, Zaragoza 1985; ID., «La genesi della sentenza canonica», in *Il processo matrimoniale canonico*, Città del Vaticano 1994², 695-734. Si possono applicare analogicamente ai decreti anche le numerose indicazioni che sulla valenza della parte motiva nelle sentenze Giovanni Paolo II ha presentato nelle Allocuzioni annuali alla Rota Romana: cf., per esempio, Allocutio ad Rotae Romanae auditores, 26 gennaio 1989, n. 6, AAS 81 (1989) 924.

³² Cf., per esempio, I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis* (cf. nt. 2), 661.

³³ Cf. il tormentato iter del can. 51 negli Schemi *de procedura amministrativa* che, fino al progetto di motu proprio *Administrativae Potestatis*, prevedeva eccezioni all'obbligo di motivazione: «quod si forte gravissima ratio obstet, ne motiva patefiant, haec in secreto documento exprimantur, quod superiores petenti est ostendendum» (Schema IV, can.

tudine a non (sentire l'obbligo di) motivare e rendere ragione delle decisioni da parte dell'autorità ecclesiastica.

Eppure ciononostante si deve verificare che non solo la legislazione e la dottrina sono concordi sulla necessaria motivazione, ma anche la giurisprudenza sia amministrativa sia giudiziale si rivelano concordi. La stessa prassi, a tutt'oggi abbastanza manchevole a livello inferiore, è corretta e supplita dalla prassi dei superiori gerarchici, che in sede di decisione del ricorso non raramente integrano nel decreto le motivazioni assenti, implicite o incomplete nell'atto impugnato.

La giurisprudenza della Segnatura Apostolica con l'elaborazione di alcune massime che delimitano il prescritto (cf., per esempio, illegittimità dell'atto per mancanza di motivazione; differenza tra motivazione implicita e sommaria, e tra motivazione nel decreto e negli atti; valutazione della motivazione *per relationem*; «*illegitimitas decreti impugnati declarari nequit si una saltem ratio allata par ferendo decreto probata est*»)³⁴ ha mantenuto e promosso il prescritto del can. 51, in una difficile situazione di resistenza alla novità di quel canone.

7, § 2, *Communicationes* 42 [2010] 98); «*Conferentia episcopalis potest statuere ut quaedam decreta, in quibus motiva exprimere superfluum sit, possint sine motivis expressis ferri, firma tamen obligatione motiva significandi superiori vel iudici, qui de recursu forte adversus decretum proposito videt*» (Progetto di motu proprio *Administrativae Potestatis*, can. 7, § 3, *Communicationes* 43 [2011] 245; per la discussione previa cf. *ibid.*, 42 [2010] 422-423); il rinvio al libro sulle Norme Generali del canone avvenne ancora con la clausola «*nisi ea exprimere superfluum videatur*» (cf. *Communicationes* 43 [2011] 445) e neppure in questa forma fu accettato dal *Coetus* competente: cf. *Communicationes* 23 (1991) 188-189.

³⁴ Per una rassegna delle principali decisioni cf. G.P. MONTINI, *De recursibus hierarchicis* (cf. nt. 12), 112-120 e *passim*.

4. La notizia della ricorribilità

[...] *Decretum vero, ut valeat, indicare debet ius, quo dimissus gaudet, recurrenti intra decem dies a recepta notificatione ad auctoritatem competentem [...]* (can. 700).

Si tratta di un *hapax* nel Codice e si distingue anche per la sua valenza irritante: il decreto di dimissione di un membro di un istituto di vita consacrata (cann. 700; 729) o di una società di vita apostolica (can. 746), è invalido (can. 10) se in esso non sono indicati il diritto che la parte ha di ricorrere e il termine (perentorio) di dieci giorni dall'intimazione del decreto.

Si tratta di un'applicazione ai ricorsi amministrativi della normativa più soddisfacente in ambito giudiziale (cf. Principio VII). Il can. 1614 in ambito processuale già prevede che «*sententia quam primum publicetur, indicatis modis quibus impugnari potest*»³⁵. Il can. 700 per un verso supera la prescrizione del can. 1614, perché mentre questa non è *ad validitatem*, quella invece lo è; per un altro verso, però, risulta inferiore: infatti mentre il can. 1614 deve specificare alcuni elementi, tra i quali la possibilità di appello alla Rota Romana (cf. artt. 253 §5; 157 §2 DC), entrando quindi nel merito dell'autorità competente, il can. 700 non lo richiede, lasciando alla parte la stessa identificazione dell'autorità competente³⁶.

La prescrizione si fa notare nel Codice per il fatto che, pur avendo ascendenze proprie³⁷, si confronta ora nel Codice con prescritti generali di previsione di ricorsi, nei quali si tace del tutto circa l'indicazione alla parte delle modalità di ricorso. D'altronde la dottrina e la giurisprudenza negano l'applicazione analogica del can. 700 ad altri ricorsi, con

³⁵ Cf., per esempio, G.P. MONTINI, *De iudicio contentioso ordinario* (cf. nt. 26), 456-457.

³⁶ In questo caso però sovviene equamente il prescritto del can. 1737 §1, II parte.

³⁷ Cf., per esempio, S. CONGREGAZIONE PER I RELIGIOSI E GLI ISTITUTI SECOLARI, lettera circolare, 1975, n. II, in EV 5/1750.

comprensibili e, comunque, verificabili conseguenze per molti ricorsi, rigettati per trasgressione dei termini perentori.

L'evoluzione della menzione di ricorribilità

L'evoluzione alla quale si è assistito in questo ambito non marginale della giustizia amministrativa è fondamentale: strabica, ossia a fronte di una legislazione e di una produzione normativa, almeno a livello universale e centrale, ferma su questo punto, la dottrina, che si è dimostrata sempre piuttosto aperta e favorevole alla generalizzazione dell'obbligo di menzionare nei decreti amministrativi il diritto a ricorrere e le sue modalità principali³⁸, ha saputo muovere (forse non da sola) la prassi.

Si constata, infatti, oggi che sempre più numerosi vescovi diocesani e Dicasteri della Curia romana riportano in calce ai loro decreti la menzione esplicita e spesso dettagliata del diritto a ricorrere.

Ciò significa che oggi si ha, da parte della dottrina e da parte di un settore dell'autorità ecclesiastica, una percezione diversa del ricorso, inteso meno come pericolo, da disincentivare con il silenzio, e più come strumento di verifica della giustizia di una decisione e di esercizio di un diritto fondamentale dei fedeli, non solo da assicurare, ma da promuovere:

In ogni caso, perché il fedele possa percorrere l'una o l'altra via, bisogna che sia posto nelle condizioni di poter esercitare con successo questi metodi di tutela, grazie anche all'indispensabile collaborazione dell'autorità. Alla gerarchia, infatti, spetta di predisporre le strutture idonee, di rendere facilmente agibili le procedure di risoluzione delle controversie, pacifiche o in contraddittorio, e soprattutto di informare i destinatari dell'atto sui termini e sui modi per far valere le legittime istanze³⁹.

³⁸ Cf., per esempio, I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis* (cf. nt. 2), 676-677; Z. GROCHOLEWSKI, «La giustizia amministrativa presso la Segnatura Apostolica», *Ius Ecclesiae* 4 (1992) 21-22.

³⁹ I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis* (cf. nt. 2), 676-677.

5. Il ricorso gerarchico

Qui se decreto gravatum esse contendit, potest ad Superiorem hierarchicum eius, qui decretum tulit, propter quodlibet iustum motivum recurrere [...] (can. 1737 §1).

Potrebbe essere ritenuto il prescritto del can. 1737 §1, con la sua ampiezza di apertura al ricorso gerarchico, la risposta all'*incipit* del Principio direttivo VII per la revisione del Codice:

Proclamari [...] oportet in iure canonico principium tutelae iuridicae aequo modo applicari superioribus et subditis, ita ut quaelibet arbitrarie suspicio in administratione ecclesiastica penitus evanescat.

Haec finalitas obtineri solummodo potest mediantibus recursibus sapienter a iure dispositis ut ius suum quod quis ab inferiore instantia laesum reputet, in superiore restaurari efficaciter possit (7 a-b)⁴⁰.

Il diritto di ricorrere al superiore di colui che ha emanato un atto, che si assume lesivo del proprio diritto, parreggia fedele e superiore, entrambi sottoposti al superiore gerarchico, chiamato a dirimere la controversia che divide il fedele dal suo superiore (immediato).

Il «proprio diritto» è inteso dal Codice nel can. 1737 §1 in modo da dare accesso al superiore gerarchico a chiunque «si senta gravato» e «per un qualsiasi giusto motivo». Si tratta di due espressioni parzialmente in tensione tra di loro⁴¹, anche se la esegesi ormai assodata ha permesso di scioglierla nell'affermazione che «i decreti amministrativi di autorità ecclesiastiche sono esaminati sia nella legittimità che nel merito» (art. 136 §1 RGCR).

⁴⁰ *Communicationes* 1 (1969) 83.

⁴¹ Cf., per esempio, G.P. MONTINI, *De recursibus hierarchicis* (cf. nt. 12), 70-76, 83.

Il ricorso gerarchico consente al fedele di far valere di fronte all'autorità ecclesiastica (superiore) ogni suo interesse personale, attuale, almeno indirettamente tutelato dalla legge canonica, in relazione sia ad una violazione della legge *in decernendo* e *in procedendo*, sia ad una imperfetta, inadeguata o anche solo non ottimale valutazione da parte dell'autorità ecclesiastica di tutti gli elementi di fatto e di tutti i consueti criteri di esperienza.

La difesa dei diritti del fedele si confonde nel ricorso gerarchico, così concepito e a cui si dà accesso in modo tanto ampio, con la partecipazione dei fedeli alle scelte e alle decisioni dell'Autorità Ecclesiastica nella guida pastorale della Chiesa.

Il ricorso gerarchico così rappresentato è una peculiare (fatti)specie del gener(al)e diritto-dovere fondamentale dei fedeli di manifestare ai Pastori ciò che ritengono essere il bene della Chiesa.

Questo sconfinamento della partecipazione dei fedeli nella preparazione di scelte e decisioni dell'Autorità Ecclesiastica, nella peculiare verifica della correttezza delle scelte e decisioni della medesima Autorità nel ricorso gerarchico, è uno degli aspetti più moderni e innovativi della giustizia amministrativa negli Stati e appare recepito nella Chiesa per la larghezza prevista nell'accesso al ricorso gerarchico.

L'evoluzione del ricorso gerarchico come procedimento

Solo il candore di I. Gordon poteva immaginare che il silenzio del Codice sulla normativa procedimentale del ricorso gerarchico sottintendesse una lacuna:

Super hoc argumento Codex recognitus lacunam habet [...] Superior hierarchicus, acceptis libello et documentis a parte recurrente, debet: 1) dubium statuere, 2) invitare partem conventam ut suas etiam probationes in contrarium afferat, immo, si opus est, instructionem compleat [...], 3) et dein

*utrique parti probationes ab altera allatas communicat, ut se defendere possint*⁴².

Lo doveva richiamare alla realtà ben presto Heimerl, secondo il quale non c'era alcuna lacuna:

*Das Fehlen weiteren Verfahrensvorschriften stellt keine Gesetzeslücke dar; es ist vielmehr anzunehmen, daß der Gesetzesgeber [...] der hierarchischen Autorität freie Hand lassen wollte*⁴³.

In realtà I. Gordon si ricordava forse gli schemi preparatori della procedura amministrativa e del Codice, nei quali effettivamente a lungo permasero dei prescritti che sembravano deporre per una chiara procedimentalizzazione del ricorso gerarchico:

§1. Antequam decretum extra iudicium ferat, superior necessarias notitias et probationes exquirat; nisi impossibile vel omnino superfluum sit, eos saltem audiat, quorum iura laedi possunt; petitori vel recurrenti, et etiam legitime contradicenti, si velint, notitias et probationes patefaciat, quae sine publici vel privati damni periculo cognosci possint, et rationes forte contrarias ostendat, data eis facultate respondendi, et etiam, si id utile censeat, patronum vel peritum constituendi.

*§2. Quod si agatur de decreto, quo recursus adversus aliud decretum deceditur, recurrens semper ius habet advocatum vel procuratorem adhibendi, vitatis inutilibus moris; immo vero patronus ex officio constituatur, si recurrens patrono careat et superior necessarium censeat; semper tamen potest superior iubere ut recurrens ipse compareat ut interrogetur (can. 5)*⁴⁴.

⁴² I. GORDON, *De recursibus administrativis in novo Codice*. Pro manuscripto, Romae [31.5.]1983, 25.

⁴³ H. HEIMERL, «Der hierarchische Rekurs (can. 1732-1739 CIC)», *Österreichisches Archiv für Kirchenrecht* 35 (1985) 172.

⁴⁴ PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, Progetto di motu proprio *Administrativae Potestatis*, 30 novembre 1973,

Nella sessione, però, del 1979, quando si era ormai archiviata la proposta di promulgare le norme sulla giustizia amministrativa separatamente prima del Codice, si procedette alla revisione di quelle norme soprattutto in vista della loro coordinazione con il resto del Codice⁴⁵, ormai già sottoposto alla seconda revisione.

Nella «coordinazione» la prima parte del can. 5 §1 è destinata alle Norme Generali⁴⁶ e diventerà l'odierno can. 50; il §2 verrà posto quale canone a sé e diverrà l'attuale can. 1738. Di conseguenza il destino della seconda parte del can. 5 §1 sembrava segnato: un consultore ne propose il trasferimento all'attuale can. 1733 §2, mentre quattro ne chiesero la soppressione: «*[Q]uia continet cautelas tales quae nimis potestatem Episcopi enervant [...] cautiones illae faciunt ut processu[s] aliqu[is] instituat[ur], antequam ipsum decretum feratur, quod incongruum videtur*»⁴⁷.

La «coordinazione» lasciò così gli interpreti senza più alcuna base testuale per supportare un minimo di proceduralizzazione del ricorso gerarchico, lasciando via libera all'interpretazione (anche giurisprudenziale della Segnatura Apostolica) secondo cui nella trattazione del ricorso gerarchico sono vincolanti esclusivamente i prescritti dei cann. 50-51 e 1738.

can. 5, *Communicationes* 43 (2011) 244. Un prescritto pressoché identico si trova sin dallo Schema previo (25 maggio 1970), can. 3, *Communicationes* 42 (2010) 104-105 e permarrà in tutti gli Schemi seguenti: cf. II Schema, can. 5, *ibid.*, 110; III Schema, can. 4, *ibid.*, 118; IV Schema, can. 5, *ibid.*, 97-98; V Schema, can. 4, *ibid.*, 383; VI Schema, can. 5, *ibid.*, 43 (2011) 210.

⁴⁵ PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, Coetus studii «De processibus», Sessio VII^a – Series Altera (diebus 14-19 maii et die 11 iunii 1979 habita), Adunatio VI^a die 19 maii 1979 habita, *Communicationes* 43 (2011) 441.

⁴⁶ Cf. *Communicationes* 43 (2011) 443 e 23 (1991) 185-186.

⁴⁷ *Communicationes* 43 (2011) 444. La soppressione fu decisa da quattro contro due contrari e 3 astenuti (*ibid.*).

La stessa valenza del can. 1738 (oramai isolato dal suo contesto primordiale) meriterebbe una trattazione a sé perché dal prescritto di quel canone, come per un istinto irreflesso, numerosi e importanti Autori paiono trarre per deduzione pressoché tutto quanto è stato sopra escluso nell'affermazione che non c'è alcuna lacuna del diritto circa il procedimento nel ricorso gerarchico, appunto perché non c'è procedimento.

Secondo questi Autori:

[a]ll'avvocato [...] si deve per principio riconoscere il diritto di esaminare gli atti⁴⁸;

[dal can. 1738 proviene] il diritto [...] a presentare con competenza motivazioni e prove, a rispondere con argomenti contrari — ciò che introduce nel ricorso gerarchico un certo carattere contraddittorio del procedimento —, a sollevare questioni formali ecc.⁴⁹;

[è applicabile al patrono del can. 1738] quanto si riferisce alla facoltà di esaminare gli atti, nonché quella di produrre delle prove a sostegno della propria posizione; e a conoscere almeno su istanza propria le prove addotte dall'altra parte e le rispettive deduzioni e controdeduzioni, qualora ci fossero⁵⁰.

Tutto questo, però, *iure quo utimur* non è riconosciuto.

La questione, per quanto attiene all'applicazione del can. 1738 presso i Dicasteri della Curia romana nei ricorsi gerarchici⁵¹, fu affrontata direttamente in una sentenza della Segnatura Apostolica *coram* Agustoni del 16 gennaio 1993 (prot. n. 21101/89 CA). Il Promotore di giustizia deputato formulava l'esplicito quesito se

⁴⁸ Z. GROCHOLEWSKI, «Il sistema dei ricorsi» (cf. nt. 2), 474; cf. pure *ibid.*, 483, in relazione all'avvenuta nel caso applicazione del Principio VII circa l'uguale tutela di superiori e sudditi, e soprattutto circa la pubblicità del processo e di tutti i motivi invocati contro il ricorrente.

⁴⁹ J. HERRANZ, «La giustizia amministrativa» (cf. nt. 2), 24.

⁵⁰ M.Á. ORTIZ, «I ricorsi gerarchici», *Ius Ecclesiae* 11 (1999) 702-703.

⁵¹ Non è escluso che in altre procedure e in altri procedimenti presso diverse autorità sia richiesto *ex* can. 1738 una tutela maggiore del ricorrente, ma ciò appare improbabile se non avviene presso la Santa Sede.

in recursibus hierarchicis parti recurrenti pertineat ius cognoscendi probationes atque rationes a Superiore hierarchico collectas vel quaesitas vel eidem Superiori quoquo modo oblatas, eo fine ut ipse ad iustam decisionem ipsius recursus hierarchici pervenire possit, et quidem hoc ius praecise ex can. 1738 proveniat (n. 5).

Ad esso la sentenza rispose negativamente, ossia «*nulla lex praecipit, saltem in ordinatione recursus administrativi, ius partium cognoscendi acta omnia ac documenta integra causae*» (n. 8). Le ragioni addotte dalla sentenza sono varie: il principio «*legislator quod voluit dixit, quod noluit tacuit*»; la diversità tra ordine giudiziale (in cui vige il contraddittorio pieno, si rivendicano i diritti soggettivi e le prove sono di diverso genere), e ordine amministrativo (in cui non vige il contraddittorio pieno, ordinariamente sono in gioco interessi di rango inferiore e le prove sono quasi del tutto costituite da documenti pubblici); l'odiosità dei ricorsi gerarchici, nei quali vige pertanto il principio «*odiosa sunt restringenda*»⁵².

⁵² Conferma è stata data anche recentemente, nel decreto del Congresso del 18 maggio 2007 (prot. n. 38825/06 CA): «Animadverso quod Ecclesiasticae Auctoritati, quae de recursu hierarchico videt, nihil aliud, iure quo utimur, imponitur quam quod in decreto seu actu administrativo ferendo. Nec ex can. 1738 praescripto, quo recurrentibus ius habendi advocatum vel procuratorem agnoscitur, quidpiam necessarium ac particulare in ratione procedendi deducendum est, uti clare asseritur in una coram Agustoni diei 16 m. Ianuarii a. 1993, prot. n. 21101/89 CA; quae pronuntiatio, sibi proposito dubio utrum in recursibus hierarchicis parti recurrenti pertineat ius cognoscendi probationes atque rationes a Superiore hierarchico collectas vel quaesitas vel eidem Superiori quoquo modo oblatas et quidem hoc ius praecise ex can. 1738 proveniat, conclusit: "Nulla lex praecipit, saltem in ordinatione recursus administrativi, ius partium cognoscendi acta omnia ac documenta integra causae, cum praesertim 'legislator quod voluit dixit, quod noluit tacuit'" (cf. nn. 5 et 8). Pro comperto habito quod in casu: instantia instructoria, una cum recursu hierarchico porrecta, nullam sequelam habuit: cl.mus partis recurrentis Patronus nec silentium efformatum impugnavit nec instantiam iteravit; ipsi

Anche le legislazioni particolari non si sono — pare — dimostrate molto sollecite a colmare la «lacuna» della legislazione universale, neppure pare la legge peculiare per la Curia romana ed i regolamenti generali ad essa relativi⁵³.

Probabilmente in questo ambito si sarebbe dovuto tener presente sia nel testo del Codice sia nell'interpretazione seguitane della situazione completamente nuova creatasi in conseguenza della cancellazione dei previsti tribunali amministrativi locali, ossia che sui ricorsi gerarchici pesa ora esclusivamente la richiesta di giustizia fino all'intervento finale del giudizio contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica.

Con qualche generalizzazione (che non tiene conto del diritto particolare, ma si muove solo dal prescritto codiciale) è stato detto che

è proprio la struttura informale del procedimento amministrativo [...] che non garantisce una tutela effettiva dei diritti di difesa del ricorrente e rende fortemente disparitario il contraddittorio [...]. Tuttora improntato a un'ottica fortemente autoritaria, tale da condurre a considerare l'impugnazione come un'occasione per riesaminare l'atto esclusivamente secondo l'interesse di buon governo interno all'amministrazione e non a strutturarla come un mezzo reale di garanzia diretto a rispondere alle istanze legittime del ricorrente⁵⁴.

cl.mi Recurrentes incisionem magnetophonicam et transcriptionem allocationum Rev.mi D.ni N. prae manibus habebant, quae de petitionibus instructoriis satis cavebant; actis apud H.S.T. acquisitis, nullum ex eisdem positivum elementum ad defensionem necessarium vel utile ex parte Recurrentium existimatum est».

⁵³ Cf. artt. 134-138 RGCR. Non pare sovvenire efficacemente alla lacuna neppure l'art. 123, lett. e) RGCR, che per «le questioni che i fedeli, usando del loro diritto, deferiscono direttamente alla Santa Sede» prescrive che «di norma, sarà sentito con dovuta riservatezza l'Ordinario interessato e il Rappresentante Pontificio»: la normativa specifica sui ricorsi gerarchici («Procedura per l'esame dei ricorsi») prevale («generi per speciem derogatur»).

⁵⁴ I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis* (cf. nt. 2), 659. 662.

In questa prospettiva preoccupano due linee convergenti che si stanno manifestando qua e là in alcuni Dicasteri della Curia romana in sede di ricorso gerarchico. Da un lato si teorizza in alcuni decreti che il procedimento è — così ci si esprime — «*per cartas*»⁵⁵, sembrando per ciò giustificare l'assenza di approfondimenti istruttori. Dall'altro lato, il corrispondente dell'informalità procedimentale, che era una certa informalità della proposizione del ricorso, sta subendo alcuni attacchi, laddove si inizia da parte di alcuni Dicasteri a richiedere alcune formalità sinora trascurate⁵⁶.

6. La responsabilità per danni

In his casibus, praeter iudicium de illegitimitate, cognoscere etiam potest, si recurrens id postulet, de reparatione damnorum actu illegitimo illatorum (art. 123 §2 PB).

La competenza della Segnatura Apostolica a giudicare dei danni provocati dall'atto illegittimo è forse il più importante recupero del progetto di legge sulla giustizia amministrativa poi naufragato alla vigilia del Codice. Era infatti previsto in quegli schemi che il tribunale amministrativo avesse competenza anche sui danni:

⁵⁵ «An Hierarchical Recourse is by its nature a documentary process which proceeds on the basis of examination of authentic documents provided by interested parties at the request of the Dicastery; thus, having provided ample opportunity for all interested parties to respond, the Dicastery judges as complete the documentation in its possession and proceeds therefore to its decision *per cartas*». CONGREGAZIONE PER IL CLERO, decreto del 25 gennaio 2011, prot. n. 20102786.

⁵⁶ Sono noti, per esempio, due rigetti di ricorsi gerarchici, l'uno per mancanza dei motivi espressi di ricorso, l'altro per mancata esibizione del mandato da parte dell'avvocato-procuratore. Rimangono con ciò comunque prevalenti i caratteri di informalità, tra i quali è senz'altro da evidenziare la gratuità del ricorso gerarchico (sulla quale non vi è stata — pare — una proporzionata riflessione).

*Si forte decretum, quod illegitimum sit [...], ius alicuius laeserit, laesus potest ad tribunal administrativum recurrere ad damnorum reparationem petendam [...]*⁵⁷.

Si dovette attendere la riforma della Curia romana, nel 1988 con la costituzione apostolica *Pastor bonus*, per vedere innovata la competenza della Segnatura Apostolica con l'estensione ai danni. Si è trattato di un'innovazione importante⁵⁸ non tanto per il numero di ricorsi nei quali sarebbe poi stato riconosciuto il diritto alla riparazione dei danni, ma per la sua valenza sistematica.

Innanzitutto veniva con più chiarezza scardinato il dogma asserito nelle sopracitate interpretazioni autentiche del 1971 dell'oggetto del contenzioso amministrativo limitato alla illegittimità dell'atto amministrativo. Disporre della competenza per danni significa, infatti, anzitutto che il tribunale amministrativo non si limita a conoscere l'atto, ma esamina (anche) i fatti, il caso, il diritto della persona⁵⁹ e nel condannare alla riparazione dei danni tende alla ricostruzione dello *status quo ante*. Si tratta, in altre parole, di un aggiustamento della prospettiva di giudizio della Segnatura Apostolica.

In secondo luogo la competenza per danni rende scoperta la responsabilità dell'autorità ecclesiastica nella sua attività esecutiva. Ciò rende ancora più visibile la natura di

⁵⁷ Can. 1703 Schema 1980. Gli schemi precedenti appaiono coerenti: cf. can. 13 §1 schema del 18 settembre 1971 (*Communicationes* 42 [2010] 100); schema del 10 novembre 1971 (*ibid.*, 386); cann. 18, § 1 schema 1972; schema del 30 marzo 1973 (*ibid.*, 43 [2011] 216).

⁵⁸ «Una aggiunta rilevante [...] una sensibile progressione sulla strada diretta ad affermare la giustizia effettiva nei rapporti tra fedeli e autorità amministrativa». I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis* (cf. nt. 2), 664. 666.

⁵⁹ «Questa integrazione [...] comporta senz'altro una estensione dell'oggetto del giudizio della Segnatura Apostolica [...] che entra nel merito dei rapporti sostanziali tra le parti, per valutare l'esistenza e la consistenza di eventuali lesioni di situazioni giuridiche soggettive». I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis* (cf. nt. 2), 665.

servizio di ciò che è chiamata a compiere: un atto illegittimo le è automaticamente imputabile ed è presupposto per la riparazione.

L'evoluzione

L'evoluzione della normativa conosce due linee: legislativa, tramite la recente *Lex propria* della Segnatura Apostolica, e giurisprudenziale, attraverso le decisioni giudiziali.

La prima, oltre ad alcune chiarificazioni circa la procedura da seguire nella richiesta di riparazione dei danni, ha significativamente taciuto⁶⁰ sulla necessaria connessione tra il ricorso di legittimità e il ricorso per danni, e ciò a fronte dello Schema esplicito del progetto di legge sul contenzioso amministrativo:

*[...] quod si tribunal non debeat etiam de recursu ad normam can. [...] proposito iudicare [i.e. de actus illegitimitate] potest quidem de decreti legitimitate vel illegitimitate videre, non autem ad decretum rescindendum vel irritum declarandum, sed tantummodo ad quaestionem de damnis definiendam*⁶¹.

⁶⁰ A rigore il silenzio della *Lex propria* non si può asserire che negli il ricorso per danni indipendente dal ricorso per illegittimità: avrebbe dovuto negarlo. Il contesto, però, è chiaramente sfavorevole: «Petitio [...] proponi potest usque ad delibationem oralem summariam» (art. 101 LP); «Ad nimias moras vitandas potest Praefectus vel Collegium quaestionem de damnis differre usquedum Supremum Tribunal sententiam definitivam de illegitimitate protulerit» (art. 103 LP); nell'*iter* di formazione della *Lex propria* la questione fu posta e furono interpellati due periti; la giurisprudenza è conforme.

⁶¹ Can. 1751 §1 Schema 1982. Se si escludono i primissimi schemi, nei quali la riparazione dei danni da atto amministrativo illegittimo era competenza dei tribunali ordinari, in tutti gli schemi seguenti la riparazione dei danni era esplicitamente prevista come ricorso anche autonomo rispetto al ricorso di legittimità: cf. can. 22 §2 schema del 18 settembre 1971 (*Communicationes* 42 [2010] 102); schema del 10 novembre 1971 (*ibid.*, 388); cann. 26 §2 schema 1972; schema del 30 marzo 1973 (*ibid.*, 43 [2011] 218-219); schema del 1980: cann. 1694 §3, n. 3 (de remonstratione non necessaria) e 1703.

La proponibilità della richiesta dei danni subordinata alla proposizione del ricorso per illegittimità è un limite significativo della giustizia amministrativa. La dottrina ha alcune perplessità sull'autonomia del ricorso per danni nel contenzioso amministrativo⁶², ma le ragioni a favore paiono prevalenti. Non è necessario qui menzionarle tutte⁶³: basti ricordare che in un sistema di giustizia amministrativa come quello canonico, particolarmente sensibile al bene pubblico (al bene delle anime), l'autonomia del ricorso per danni avrebbe l'insuperabile vantaggio di assicurare l'autorità ecclesiastica che non si chiede di porre nel nulla l'atto amministrativo emanato (e magari già eseguito), ma semplicemente si chiede il riconoscimento subordinato della illegittimità compiuta e la riparazione (magari simbolica) del danno subito.

IL RITORNO ALLA LEGALITÀ
 NELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA
 LA LEGALITÀ E LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

⁶² Cf., per esempio, J. LLOBELL, «Il "petitum" e la "causa petendi" nel contenzioso-amministrativo canonico. Profili sostanziali ricostruttivi alla luce della cost. ap. "Pastor bonus"», in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, 119. Rimane *anceps*, invece, Z. GROCHOLEWSKI, «I tribunali», in *La Curia Romana nella Cost. Ap. «Pastor Bonus»*, Città del Vaticano 1990, 410.

⁶³ Tra le principali si può ricordare la formula aperta dell'art. 123 §2 *PB* («His in casibus»), la dottrina (cf. G.P. MONTINI, «Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica», in *La giustizia amministrativa nella Chiesa* [cf. nt. 62], 179-200; I. ZUANAZZI, «De damnorum reparatione. La responsabilità dell'amministrazione ecclesiale a riparare i danni», in *La lex propria del S.T. della Segnatura Apostolica*, Città del Vaticano 2010, 281-314), un caso peculiare previsto all'art. 92 §2 *LP* nonché la posizione esplicita del CCEO al can. 1000 §3 (e degli schemi del CIC), anche se in riferimento al ricorso gerarchico. A queste ragioni si può aggiungere che parte della dottrina contraria o perplessa a volte pare confondere la (pacifica) pregiudizialità tra illegittimità dell'atto e riparazione dei danni con la questione dell'autonomia della richiesta della riparazione (cf., per esempio, G. REGOJO BACARDÍ, «Pautas para una concepción canónica del resarcimiento de daños», *Fidelium iura* 4 [1994] 129-131).

La (per ora) negata autonomia del ricorso per danni va d'altronde di pari passo con l'interpretazione giurisprudenziale oggi assolutamente prevalente della strettissima connessione richiesta tra danno e atto amministrativo illegittimo. Se è pacifico che i danni da riparare sono quelli arrecati dall'atto illegittimo — come prescrive il dettato legislativo: «*de reparatione damnorum actu illegitimo illatorum*» — e pertanto la *quaestio damnorum* è concordata subordinatamente alla *quaestio illegitimitatis*, pare restrittivo rifiutare di trattare la *quaestio damnorum* a fronte della dichiarazione di cessazione della materia del contendere per sopravvenuto nuovo atto amministrativo da parte dell'autorità ecclesiastica.

Conclusione

Come è apparso qua o là nella rassegna presentata, il criterio interpretativo dell'itinerario compiuto dalla giustizia amministrativa canonica dal Concilio in poi è stato quello dell'*aggiustamento*⁶⁴.

Forse può apparire modesto, perché sembra quasi il metodo usato da chi naviga sottocosta e, con un occhio agli scogli, aggiusta di volta in volta la direzione dell'imbarcazione.

Ha però indubbi vantaggi. Anche a prescindere dall'assonanza linguistica con la giustizia che deve sempre mis-

⁶⁴ Il criterio proposto dell'*aggiustamento* non è distante da quello del «tirocinio», che alcuni teologi hanno proposto: «Il problema dell'interpretazione è fondamentale [...] A questo proposito Gilles Routhier, teologo canadese, ha introdotto la categoria [...] di «tirocinio». La recezione del Concilio è un tirocinio che non è mai finito. Il Concilio ha innescato appunto questo esercizio nella vita della Chiesa; sicché il Concilio non va idolatrato, va percepito precisamente come l'avvio di una fase nuova della vita della Chiesa nella quale si procede quasi come con il metodo scientifico, *trial and error*, prova e riprova [...] Nel tirocinio si impara tentando. Mi pare una categoria abbastanza felice questa, che aiuta anche a reinterpretare continuamente i documenti del Concilio». G. CANOBBIO, *Il Concilio Vaticano II tra speranza e realtà*, Brescia 2013, 69-70.

rarsi con la realtà concreta, ha dalla sua di essere il criterio che meglio descrive quanto è realmente accaduto dopo il Concilio: un colpo al timone verso la costa e un colpo verso il mare aperto. È ciò è ragionevole, perché la giustizia amministrativa canonica deve confrontarsi con la realtà cangiante della Chiesa: i mezzi a disposizione, le tipologie più frequenti di ricorsi, la misura della (forza della) comunione.

L'*aggiustamento* è criterio che si tiene ben lontano dalla costruzione di grandi teorie (che sembrano più ai sogni) come pure dalla ideologia del progresso (che sembra molto alla presunzione di non aver mai sbagliato rotta). È l'*aggiustamento* piuttosto la prudente valutazione — fatta salva la *natura* della Chiesa⁶⁵ — della *compatibilità* o *sostenibilità* delle evoluzioni, nel caso della giustizia amministrativa canonica, con l'intero sistema della Chiesa.

Che non mi parrebbe un criterio interpretativo disprezzabile del postconcilio, anche perché l'ermeneutica della continuità non verrebbe solo letta in retrospettiva (verso il passato), ma anche in prospettiva, ossia comprendente anche il soggetto che *oggi* interpreta.

G. PAOLO MONTINI

⁶⁵ Non pare condivisibile, anzi decisamente pericoloso, il ragionamento sviluppato da un noto canonista in relazione ad aspetti essenziali della protezione giuridica in alcuni ambiti specifici, quale: «La Chiesa (oggi) non può permettersi (il lusso di) un sistema giudiziario penale». Sarebbe suggestivo chiedersi quale immagine di Chiesa (e di fedele o di ministero) emerge da una preclusione della difesa giudiziaria penale.