BREVI NOTE SUL CONTENZIOSO-AMMINISTRATIVO CANONICO

JORGE MIRAS

La recentíssima pubblicazione di un libro facente parte della collana «Studi Giuridici», dell'Editrice Vaticana[1], ci offre l'occasione di occuparci, sia pur brevemente, dello *status* dottrinale in materia di giustizia amministrativa nel diritto della Chiesa. Trattasi, certo, di un insieme di relazioni diverse; ciò nonostante, la scelta accurata dei temi e l'organicità con cui è stata strutturata la pubblicazione danno come risultato uno studio approfondito, completo e attuale, di grande interesse per lo studioso e, speriamo, di lunga portata per quanto riguarda la formazione -tuttora in corso- di una solida e moderna dottrina giuridico-amministrativa in sede canonistica.

Forse la domanda che si pone Mons. J. Herranz proprio nell'iniziare la sua conferenza, potrebbe anche essere un punto di riferimento valido per tutte le altre relazioni contenute in questo libro: «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?» (p. 13). La risposta, senz'altro, non può che essere complessa e articolata a seconda delle vicende e caratteristiche dei diversi istituti considerati. Sembra però che si possano rilevare alcuni punti che emergono dalla lettura di questi studi. Va premesso che fermeremo la nostra attenzione soltanto su alcuni aspetti più direttamente riguardanti il contenzioso-amministrativo, non perché la materia relativa al ricorso gerarchico sia priva d'interesse[2], ma piuttosto perché ci è giunto questo libro in un momento in cui sia le innovazioni legislative che i dibattiti dottrinali e giurisprudenziali s'incentrano proprio sul compito attribuito dalla legge alla Segnatura Apostolica in via contenzioso-amministrativa.

Sicuramente uno dei rilievi più largamente condiviso dagli autori, anche se considerato sotto profili diversi, sia una valutazione positiva delle novità introdotte dalla cost. ap. Pastor bonus. E cioè l'impressione che le limitazioni e incertezze -da più parti lamentate in questi anni- che rischiavano d'indebolire in pratica, sul piano garantistico, il sistema di giustizia amministrativa dopo la scomparsa di taluni progressi tecnici previsti negli schemi *de procedura administrativa*, vengono in parte corrette e superate con la promulgazione della cost. ap. *Pastor bonus*[3].

---

[1] AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, 200 pp. Contiene le relazioni tenute nelle riunioni culturali dell'Arcisodalizio della Curia Romana durante il 1991 e altre due aggiunte posteriormente per motivi di completezza. La presentazione è di Mons. Z. Grocholewski. Gli autori chiamati a contribuire a quest'opera sono: Mons. J. Herranz, Mons. J. Corso, P. Moneta. E. Labandeira, C. Gullo, J. Llobell, F. Salerno e G. Montini.

[2] Anzi, non si può non sottolineare, pur non facendone un commento diretto, l'importanza dei temi più specifici del ricorso gerarchico che vengono trattati negli apprezzabili lavori di CORSO, LABANDEIRA e GULLO.

[3] Così, ad es. si scrive: «Come si vede, cinque anni dopo la promulgazione del nuovo Codice di Diritto Canonico, il Legislatore ha voluto riprendere in una legge universale della Chiesa -la nuova Cost. Apostolica sulla Curia Romana-, molti degli arricchimenti tecnici sul contenzioso-ammministrativo

Non è più possibile, a mio avviso, qualificare la giurisdizione amministrativa canonica quale sistema di semplice tutela della legalità, o come mera giurisdizione *oggettiva*, tenendo conto dell'importanza che assume l'ampliamento della competenza contenzioso-amministrativa della Segnatura Apostolica alla *reparatio damnorum acto illegitimo illatorum*, operato dal secondo paragrafo dell'art. 123 P.B.

Questa nuova attribuzione di competenza apre, infatti, strada a una tutela più ampia ed efficace delle situazioni giuridiche dei fedeli per il futuro, che si ricollega in modo naturale e per niente estraneo alla natura della Chiesa, ad una tradizione canonica interrotta soltanto brevemente come conseguenza di una interpretazione ristretta del ruolo della Segnatura Apostolica in materia contenzioso-amministrativa, favorita, com'è noto, da un criterio tecnico molto discusso, anche nella dottrina italiana.

Ci si trova, dunque, dinanzi ad una vera sfida, non soltanto per la futura legislazione, ma anche per la giurisprudenza: ai giudici compete -compito che esigerà particolari sforzi ricostruttivi e interpretativi- adoperare i ricorsi giuridici loro affidati in modo da abilitarli a rendere effettiva l'efficacia che auguravano alla giustizia amministrativa i *principia directiva* per la riforma del Codice, sempre più ricordati[4].

La lettura del libro che commentiamo mette in evidenza, tra l'altro, alcuni punti da integrare nel contesto della suddetta sfida:

a) Il problema della *legittimazione attiva*. La tutela delle posizioni giuridiche dei fedeli potrebbe diventare, infatti, *lettera morta* se un atteggiamento giurisprudenziale formalistico e ristretto nei confronti della legittimazione venisse eventualmente a troncare sul nascere le possibilità di adire ai mecanismi di giustizia amministrativa.

In questo senso vengono valutati con una certa perplessità sia una ormai celebre interpretazione autentica in materia, sia il decreto definitivo successivamente emanato dalla Segnatura, che su di essa si basa[5]. Sembra giustificato alla luce di entrambi i documenti -l'uno con valore di legge; l'altro con valore di precedente giurisdizionale-,

---

canonico, che erano caduti, come conseguenza della soppressione all'ultimo momento dei tribunali amministrativi locali» (HERRANZ, pp. 25-26); «(...) le aspettative di giustizia amministrativa reintrodotte nel ordinamento canonico con i noti Principi sanciti dal Sinodo del 1967, con la creazione della *Sectio altera* della Segnatura e con la genesi codificatrice hanno raggiunto, con la promulgazione della *Pastor bonus*, un livello come forse non è mai esistito nell'esperienza giuridica universale della Chiesa» (LLOBELL, p. 100); ecc.

[4] Già la presentazione di GROCHOLEWSKI ricorda questi Principi (cfr. p. 7) e poi vengono più volte citati dagli autori quale permanente punto di riferimento: cfr. HERRANZ, p. 16; CORSO, p. 35; MONETA, p. 55; LABANDEIRA, p. 72; LLOBELL, p. 100, 103-104; SALERNO, p. 131.

[5] Cfr. Resp. 29.IV.87 (AAS, 1988, 1818); Decreto 21 XI.87, Castillo Lara ponente («Communicationes», 1988, 88-94). Ambedue i documenti sono stati ormai oggetto di diversi commenti. Alcuni lavori contenuti in questo libro mostrano anche di non essere troppo convinti che la via intrapresa dalla giurisprudenza in questo caso sia la più adeguata: «Chiamata per la prima volta ad applicare le indicazioni del responso (...) la Segnatura Apostolica non si è forse resa pienamente conto della delicata ed importante funzione che le è stata demandata quale supremo tribunale di giustizia amministrativa ed ha assunto un atteggiamento di chiusura che non lascia molto spazio per il rilevamento di nuove posizioni giuridiche soggettive dei fedeli e per un progressivo ampiamento della loro tutela» (MONETA, p. 65); «penso sia da valutare negativamente una recente decisione della *Sectio altera*, poiché preclude aprioristicamente e in modo generico (senza poter valutare quindi le circonstanze della futura fattispecie) la possibilità della tutela giudiziaria per un insieme numeroso di situazioni giuridiche che, in tal modo, rischiano di non poter mai essere riconosciute» (LLOBELL, p. 118).

mettere in dubbio che in questo momento si sia giunti ad un punto ottimale di concettualizzazione tecnica e di chiarezza processuale[6]. Ed è questa una questione grave, proprio perché costituisce la chiave di accesso al sistema di garanzie: a nessuno sfugge il fatto che diventerebbero inutili tutti gli arricchimenti tecnici che si voglia pensare se venisse a mancare una concezione chiara e ampia della legittimazione a ricorrere e un chiarimento nei confronti degli aspetti riguardanti la procedura di ammisione dei ricorsi[7], soprattutto sulla natura e i limiti di questo tramite previo, affinché vengano evitati i rischi di esigere dai giudici decisioni affrettate in momenti processuali inadeguati che garantiscono insufficientemente una decisione sulla questione di fondo.

Strettamente legati con il problema della legittimazione appaiono altri importanti rilievi:

b) La convinzione, ormai largamente diffusa, che non ha luogo nell'universo giuridico canonico la discutibile e discussa distinzione netta tra diritto soggettivo e interesse legittimo[8], e cioè che la via amministrativa e, una volta questa sia esaurita, il contenzioso-amministrativo potrebbero essere in grado, se interpretati in modo ampio, di offrire una tutela soddisfacente alle situazioni giuridiche dei fedeli di fronte agli atti amministrativi.

c) La necessità di ampiamento dei criteri di collegamento o, in altre parole, i modi di delimitare il rapporto dei singoli fedeli e delle associazioni con i beni e interessi in causa, il che richiama subito talune vie inesplorate da percorrere: si pensi, ad es., ai cosiddetti *interessi diffusi*, o agli *interessi collettivi* che, per quanto privi ancora di una specifica ricostruzione concettuale e tecnica in campo canonico, vengono comunque a palesare la insufficiente operatività di un'idea di *titolarità* forse troppo patrimonialistica[9].

d) Un'interpretazione della *violatio legis* consona alla natura del concetto canonico di *lex*, tradizionalmente ampio e mai formalistico. Così, rimanendo motivo unico del contenzioso-amministrativo la *violatio legis*, sono invece molteplici e svariate le situazioni direttamente protette attraverso questo concetto volutamente generico e comprensivo[10].

---

[6] Ho avuto occasione di esprimere le mie personali opinioni in merito alla suddetta risposta autentica in un commento scritto per «Ius Canonicum», 61, 1991 (in corso di stampa). Altri commenti già apparsi: P. A. BONNET, in «Periodica», 1989, 261 ss.; P. TOCANEL, in «Apollinaris», LXI, 1988, 637. Sul Decreto della Segnatura esistono anche altri commenti, a parte i già citati contenuti in questo libro: E. LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en Derecho Canónico*, in «Ius Canonicum», 61, 1991, in corso di stampa. Hanno trattato aspetti coinvolti in queste decisioni, pur non facendone diretto riferimento, P. GANGOITI, *De jure standi in judicio administrativo hierarchico et in Altera Sectione Signaturae Apostolicae laicorum paroecialium contra decretum episcopi, qui demolitionem paroecialis ecclesiae decernit*, in «Angelicum», 1988, 392 ss.; J. LLOBELL, *Associazioni non riconosciute e funzione giudiciaria*, in «Monitor Ecclesiasticus», 113, 1988, 379 ss.

[7] Alcuni cenni sul problema in via contenzioso-amministrativa possono essere ritrovati nel lavoro di SALERNO: cfr. pp. 164 ss. Si pensi anche alle prospettive da auspicare nell'attesa della futura *lex propria* della Segnatura (cfr. HERRANZ, pp. 28-29).

[8] Cfr. le ragioni apportate da MONETA, P. 61; SALERNO, pp. 145-146; MONTINI, pp. 196 ss.

[9] Molto interessante a questo proposito lo studio di MONETA: cfr. soprattutto pp. 59-70.

[10] Cfr. LABANDEIRA, pp. 79-80; SALERNO, P. 152: «si può osservare che la pluralità di motivi, che si volevano introdurre con lo schema sulla procedura amministrativa per legittimare l'impugnazione di un

e) L'esigenza di costruzione di un concetto di *damnum* specificamente canonico[11], che tenga conto del fatto che la pubblica amministrazione nella Chiesa ha un compito del tutto particolare: nel gestire il *bonum publicum* potrebbe eventualmente recare ai singoli fedeli danni che non vengono valutati precipuamente sotto il profilo economico-patrimoniale, anche se questo non è da escludere. Sembrerebbe infatti contraddittorio pensare a un sistema di giustizia amministrativa che cercasse di avere presenti le caratteristiche imposte dalla natura del rapporto tra fedeli e autorità nella Chiesa e, allo stesso tempo, non badasse alle peculiarità dei beni, diritti e interessi eventualmente danneggiabili e, perciò tutelabili anche attraverso la riparazione.

Ho cercato solo di abbozzare un commento, o piuttosto di sottolineare alcune questioni che dimostrano la viva attualità di questo libro. Come può vedersi, sono parecchi i punti che meriterebbero da soli uno studio specifico. Forse questa virtualità di mostrare strade alla ricerca scientifica non è la caratteristica meno importante di questa nuova pubblicazione dell'Editrice Vaticana.

---

atto amministrativo (come la falsità dei motivi, l'eccesso di potere, la violazione dei principi generali del diritto, l'equità canonica), è in realtà compresa nella *violatio legis*».

[11] Molto valida mi sembra in questo senso la strada indicata da MONTINI in pp. 188-190.