

LA TUTELA DEI DIRITTI DEI FEDELI DI FRONTE ALL'AUTORITA' AMMINISTRATIVA

Paolo Moneta

SOMMARIO. 1. La progressiva valorizzazione delle posizioni giuridiche soggettive nel diritto della Chiesa. 2. La legalità dell'attività amministrativa come garanzia dei diritti dei fedeli. 3. L'intervento dei fedeli nel procedimento amministrativo e la partecipazione alla funzione amministrativa. 4. Gli incentivi per la conciliazione e per un rapporto solidaristico tra autorità e fedeli. 5. I ricorsi in via amministrativa. 6. Il controllo giurisdizionale sugli atti amministrativi. 7. Conclusioni e prospettive di sviluppo della tutela dei diritti dei fedeli verso l'autorità amministrativa.

1. La valorizzazione della persona umana, la crescente attenzione per la dignità, le aspirazioni, il modo di essere di ogni singolo fedele hanno gradatamente prodotto un radicale cambiamento di prospettiva nel modo di intendere il diritto della Chiesa, una vera e propria "rivoluzione copernicana"¹ che da una tradizionale concezione fortemente incentrata sul diritto oggettivo e sulle finalità pubblicistiche proprie di esso è

¹. Per questa espressione cfr. BERTOLINO, *La tutela dei diritti nella Chiesa. Dal vecchio al nuovo codice di diritto canonico*, Torino, 1983, pp. 24 ss., il quale la riprende da una relazione di Mons. Romita svolta già nel 1973.

approdata ad una riscoperta delle posizioni giuridiche soggettive, ad un diritto visto sempre più in funzione del riconoscimento, della tutela e della valorizzazione di tali posizioni.

Questo "nuovo corso" assunto dal diritto della Chiesa non poteva non coinvolgere il modo di intendere il rapporto intercorrente tra gerarchia e semplici fedeli, tra coloro che sono investiti della funzione di governo ed il *populus fidelium* ad essi affidato. Certamente, nella Chiesa –sulla scorta delle parole e dell'esempio del suo divino Fondatore– è sempre stata avvertita la natura *ministeriale* dell'autorità, ma non altrettanto consapevole è stata l'idea che questo *servizio* reso alla comunità potesse assumere una sua precisa dimensione giuridica e divenire oggetto di una pretesa spettante a ciascun membro della comunità: pretesa non meramente teorica ed astratta, ma meritevole di essere concretamente riconosciuta ed efficacemente tutelata con idonei strumenti che lo stesso ordinamento giuridico è tenuto a predisporre².

Questo nuovo ordine di idee è emerso e si è andato progressivamente consolidando soprattutto in riferimento a quell'attività di governo che più concretamente ed immediatamente arriva a toccare la sfera personale di ciascun fedele: l'attività amministrativa. Il fatto di dover sempre tener presente l'interesse generale della comunità, di disporre di notevole libertà di azione e di ampi margini di discrezionalità,

2. E' stato, a questo proposito, autorevolmente rilevato, che "questa ripetuta affermazione da parte della dottrina conciliare della funzione ministeriale dell'autorità ecclesiastica, non sembra che si debba intendere come un semplice concetto di ordine morale o ascetico –parte integrante di ciò che si potrebbe chiamare etica personale dell'autorità della Chiesa–; sembra piuttosto trattarsi di una norma sociale, che può e deve avere rilievo nel diritto: è effettivamente ciò che nella dottrina giuridica si chiama *potestas-functio* o *jus functio* (cioè la considerazione del potere non come potere illimitato, come *dominium in subditos*, ma come *funzione* o *ufficio pubblico*, costituito ed esercitato a vantaggio della stessa comunità)", HERRANZ, *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, Milano, 1990, pp. 121 ss.

rende, in effetti, gli organi preposti all'esercizio di tale attività forse più di ogni altro esposti al rischio di non tenere nella dovuta considerazione le situazioni soggettive, di pregiudicare, compromettere o, addirittura, violare i diritti spettanti ai singoli fedeli. E proprio su questo punto non era difficile constatare che nel diritto canonico –coerentemente, del resto, con l'impostazione che era sino ad allora prevalsa– non vi era un adeguato riconoscimento delle situazioni giuridiche soggettive nei rapporti con l'autorità investita di funzioni amministrative, nè vi erano adeguati strumenti che consentissero di far valere e di ottenere una soddisfacente tutela per tali situazioni.

Per ovviare a questo stato di cose e per cercare di dare maggiore spazio alle spinte in senso personalistico provenienti dalla dottrina conciliare, l'attenzione della scienza giuridica si è soprattutto concentrata –probabilmente sotto l'influsso dei modelli già in vigore presso gli ordinamenti statali– sul potenziamento del sistema di giustizia amministrativa esistente nella Chiesa. Ciò di cui, più in particolare, si avvertiva l'esigenza, era una qualche forma di controllo giurisdizionale sull'attività amministrativa, un qualche strumento idoneo a consentire ad ogni fedele che si fosse ritenuto leso nei propri diritti dall'operato degli organi amministrativi di chiedere che tale operato venisse riesaminato con quelle garanzie di obiettività e di scrupolosa ricerca della verità proprie di un procedimento giudiziario.

Come è noto, questa esigenza venne recepita dal legislatore ecclesiastico sin dalle prime riforme attuate sulla spinta delle indicazioni conciliari. La costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae universae*, promulgata da Paolo VI nel 1967, istituì presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica una apposita sezione (*Sectio altera*), a cui venne affidato lo specifico compito di giudicare sui ricorsi promossi dai fedeli contro gli atti dell'autorità amministrativa ecclesiastica. Fu un'innovazione accolta con grande interesse a livello dottrinale (ne è prova l'imponente mole di studi che si ebbero in argomento negli anni

immediatamente seguenti)³ e con non minore favore da parte degli operatori giuridici, tanto da suscitare, presso non pochi episcopati, concrete iniziative per dare maggiore sviluppo e diffusione a questa forma di garanzia dei diritti dei fedeli⁴.

La materia della giustizia amministrativa ha costituito oggetto di particolare interesse anche nell'ambito dei lavori di riforma del codice di diritto canonico. Un primo *schema de procedura amministrativa* risulta già predisposto nel 1970 da parte di uno speciale gruppo di consultori. Nel progetto preliminare completo del nuovo codice canonico, il *novissimum schema codicis iuris canonici recogniti*, redatto nel 1980, venne poi inserito un'apposito titolo, "*de tribunalibus administrativis constituendis*", che prevedeva la costituzione (anche se non obbligatoria) da parte delle conferenze episcopali di un tribunale amministrativo o, se necessario, anche di più tribunali distribuiti nel proprio territorio, con competenza a giudicare sui ricorsi contro i provvedimenti amministrativi emanati dai vescovi o da altri organi operanti nell'ambito territoriale della stessa conferenza. Come è noto, questo titolo fu, all'ultimo momento, completamente soppresso nella redazione definitiva del *Codex iuris canonici* del 1983⁵.

³. Per indicazioni bibliografiche in argomento, rimandiamo a MONETA, *Giustizia amministrativa (dir. can.)*, in *Enciclopedia giuridica*, XV, 1988; VALDRINI, *Injustices et droits dans l'Eglise*, Strasbourg, 1983; SALERNO, *Il giudizio presso la "Sectio Altera" del S.T. della Segnatura Apostolica*, in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1991, p. 126, nota 4.

⁴. Per una rassegna dei numerosi progetti sull'istituzione di tribunali amministrativi locali, cfr. GROCHOLEWSKI, *I tribunali regionali amministrativi nella Chiesa*, in *De iustitia administrativa in Ecclesia*, Roma, 1984, pp. 135 ss. Uno tra i più interessanti e completi di tali progetti è quello predisposto dalla Conferenza episcopale della Baviera, pubblicato in "Periodica" (1971), pp. 599 ss., con presentazione di STRAUB, *De quodam tribunali amministrativo in Germania erigendo*.

⁵. Per queste vicende cfr. BERTOLINO, *op. cit.*, pp. 53 ss. e 150 ss.; GROCHOLEWSKI, *Giustizia amministrativa nel nuovo Codice di Diritto canonico*, in "Angelicum" (1986), pp. 383 ss.; HERRANZ, *La giustizia*

La rinuncia a quello che sembrava un naturale e necessario completamento del sistema di giustizia amministrativa, attraverso l'istituzione di tribunali a livello di Chiesa particolare, è stata per lo più valutata sfavorevolmente e considerata come una battuta di arresto in quella linea di evoluzione legislativa che avrebbe dovuto condurre ad una sempre più efficace tutela dei diritti dei fedeli⁶. Ma mi sembra che non si debba amplificare l'importanza dell'innovazione proposta e poi soppressa, quasi che il controllo giurisdizionale sull'attività amministrativa costituisca l'unico, o, comunque, il più efficace strumento di tutela dei diritti dei singoli nei confronti dell'autorità. Il modello degli ordinamenti statali non deve condurre a conclusioni affrettate, tanto più che anche in questi ordinamenti si è ormai preso coscienza che il riesame giurisdizionale può rivelarsi, di per sé solo, inadeguato ad una effettiva tutela dei diritti delle persone. Quanto all'ordinamento canonico, occorre riconoscere che un sistema di tribunali amministrativi può indubbiamente incontrare difficoltà e controindicazioni sia a livello dottrinale, sia a livello di attuazione concreta nei diversi contesti sociali e culturali in cui la Chiesa si trova a vivere⁷.

La battaglia per la tutela dei diritti dei fedeli nei confronti dell'autorità amministrativa non si esaurisce, insomma, su di un unico fronte, quello della tutela giurisdizionale, ma coinvolge molti altri aspetti del più generale rapporto che viene ad instaurarsi tra la gerarchia ed il *populus fidelium*. Concentrarsi sulla giustizia amministrativa è, quindi, troppo riduttivo: occorre

amministrativa nella Chiesa: dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983, in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., pp. 18 ss.

⁶. Si veda, ad esempio, BERTOLINO, *op. cit.*, p. 150, che parla di "una sorpresa del tutto negativa... che credo proietti un giudizio di minore apprezzamento e valore sull'intera opera di revisione del sistema processuale canonico".

⁷. Esamina, per altro criticamente, gli inconvenienti prospettati contro un ampliamento della giustizia amministrativa BERTOLINO, *op. cit.*, pp. 71 ss.

invece avere una visione più ampia, cercare di individuare quali possano essere i vari strumenti od istituti che, in vario modo, arrivano ad incidere sulla tutela dei diritti dei fedeli nei loro rapporti con l'autorità, sforzandosi di valutarne l'effettiva idoneità –sia di per sè stessi, sia nel loro complesso– per un'efficace protezione di tali diritti. Solo così si potrà avere un quadro completo del cammino fatto e del cammino che, eventualmente, resta ancora da fare per dare attuazione a tutta la ricca potenzialità che il diritto della Chiesa contiene in sè stesso per una sempre più intensa valorizzazione della persona umana.

2. Il primo punto da prendere in considerazione al fine di condurre una complessiva verifica sull'effettivo grado di tutela accordato nell'ordinamento canonico ai diritti dei singoli nei loro rapporti con la potestà amministrativa riguarda lo stesso agire degli organi amministrativi in rapporto alla legge, quella che si chiama la *legalità dell'azione amministrativa*: vale a dire la misura ed il modo con cui l'autorità amministrativa è tenuta ad osservare principi, direttive e vincoli giuridici nell'attuazione del suo operato. Non c'è dubbio che la legge costituisce una garanzia di rispetto dei diritti di ciascuno: quanto più l'autorità sarà tenuta ad agire entro binari precisamente prefissati, tanto più difficilmente la sua azione potrà tradursi in una lesione di diritti altrui. Se poi, come pure può verificarsi, l'autorità dovesse travalicare le prescrizioni legislative, sarà più facile far risaltare l'illegittimità del suo operato attraverso il ricorso a quegli strumenti di restaurazione dell'ordine giuridico violato che l'ordinamento, in misura più o meno ampia, pur sempre prevede.

L'accentuazione del principio di legalità comporta però il rischio di indebolire, di rendere inefficiente ed inadeguata, al limite di paralizzare, l'azione amministrativa. Come attività che tende alla cura concreta degli interessi della comunità, essa non può essere totalmente vincolata, ma deve necessariamente mantenere un certo grado di libertà, di possibilità di scelte, di

discrezionalità, intesa, appunto, nel senso di potere di compiere una scelta tra più scelte possibili, comparando i vari interessi in gioco e tenendo sempre presente la finalità di conseguimento dell'interesse pubblico per cui tale potere è stato conferito⁸.

La predisposizione di regole o criteri direttivi –purchè commisurati alla natura ed alle specifiche esigenze proprie di essa– non mortifica, per altro, nè svischia l'attività amministrativa, ma costituisce, anzi, un supporto ed un prezioso punto di riferimento per un più soddisfacente perseguimento dei fini che essa persegue. Si può quindi affermare che la legalità, pur agevolando, come si è ora accennato, la tutela dei diritti dei singoli, non contrasta, ma può anzi utilmente comporsi con un migliore espletamento di questa delicata funzione di governo, proprio nell'interesse di tutta la collettività.

L'esigenza di una più precisa regolamentazione dell'attività amministrativa non è certo rimasta estranea all'ordinamento della Chiesa. Essa è stata chiaramente avvertita sin dall'inizio dell'opera di revisione del *Codex iuris canonici*, messi in movimento dopo la chiusura del Concilio Vaticano II. In un primo *schema de procedura amministrativa*, predisposto da uno speciale *coetus consultorum* già nel novembre 1970, si prevedeva una prima sezione ("*De actu amministrativo ferendo*"), contenente una serie di prescrizioni di carattere generale, cui

⁸. Sulla discrezionalità della pubblica amministrazione, cfr., da ultimo, BARONE, *Discrezionalità*. 1) *Diritto amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica*, XI, 1989. "Se amministrare vuol dire risolvere problemi concreti, vari e mutevoli –osserva lo stesso autore– l'operatore pubblico deve essere dotato di poteri duttili, capaci di adattarsi al caso concreto e di portare a quella scelta che di volta in volta sembrerà più opportuna. Ma tale risultato può essere assicurato soltanto dall'attribuzione del potere discrezionale, che così si ripropone come essenziale all'attività pubblica". Per quanto riguarda la valutazione comparativa dei vari interessi è principio comune che il potere discrezionale deve sempre essere esercitato in modo da ottenere la soddisfazione dell'interesse pubblico con il minor sacrificio possibile di quello privato.

avrebbe dovuto attenersi il Superiore nell'emanazione degli atti amministrativi. Tale sezione venne conservata, con alcune modifiche, anche nel successivo schema, rielaborato in seguito ai suggerimenti presentati dai vescovi ed inviato, per altre eventuali osservazioni, alle conferenze episcopali e ai dicasteri della Curia romana nel 1972⁹. Non tutte le disposizioni contenute in questo progetto preliminare sono state poi trasfuse nella redazione definitiva del codice. Anche qui è stata, per altro, mantenuta una serie di disposizioni riguardanti l'emanazione dell'atto amministrativo, contenute in un apposito titolo (il IV del libro I) che contiene sia prescrizioni di carattere generale comuni a tutti gli atti amministrativi singolari, sia prescrizioni più specifiche per le singole figure di atti, come i decreti ed i precetti, i rescritti, i privilegi e le dispense.

Non poche di queste disposizioni possono costituire un valido presidio per i diritti dei singoli fedeli. Ad una maggiore chiarezza di rapporti, ad una più precisa consapevolezza di quanto è, rispettivamente, richiesto e dovuto potrà così contribuire una serie di principi interpretativi fissati dal legislatore: principi che impongono una chiara e non equivoca esplicitazione della volontà dell'amministrazione (l'atto va, infatti, inteso *secundum propriam verborum significationem et communem loquendi usum*"; eventuali condizioni in esso apposte devono essere chiaramente esplicitate con le particelle *si, nisi, dummodo*": can. 36 e 39); o che esigono un'interpretazione restrittiva quando gli atti comminano od infliggono pene, limitano i diritti della persona, ledono i diritti quesiti o sono contrari ad una legge a vantaggio dei privati (*legi in commodum privatorum*": can. 36). Garanzia di precisa e sicura esplicitazione della volontà amministrativa è anche l'imposizione della forma scritta, derogabile soltanto per *gravissima ratio* e con precise garanzie di pubblicità (can. 37, 51 e 55) e l'obbligo della motivazione,

⁹. Cfr. "Communicationes" (1970), pp. 191 ss. e (1972), pp. 35 ss.

almeno sommaria, quando si tratta di un atto con contenuto decisorio (can. 51).

Particolare importanza assume poi la regola che prescrive all'autorità di raccogliere le informazioni ed i riscontri necessari prima di emettere un decreto e, soprattutto, quella che stabilisce, per quanto possibile, di sentire preventivamente coloro che potrebbero subire una lesione dei propri diritti (can. 50). In tal modo l'autorità sarà messa in condizione di tener conto delle ragioni prospettate dai destinatari del provvedimento e prevenire il pericolo di compromettere aspirazioni personali od interessi degni di essere tenuti in considerazione. Va infine segnalata la regola del *silenzio-rigetto* (can. 57), che consente di superare un'eventuale inerzia degli organi amministrativi (che può riuscire subdolamente lesiva dei diritti più di quanto non accada con un'esplicita violazione di essi) e l'espressa comminatoria di inefficacia per gli atti contrari a diritti quesiti, leggi o *probatae consuetudines* (can. 30).

A parte le già accennate previsioni sull'obbligo di preventiva informazione ed eventuale audizione dei soggetti prevedibilmente colpiti dall'atto amministrativo, il codice non contiene, per altro, più precise regole di carattere generale sul *procedimento amministrativo*, tali da incanalare secondo moduli uniformi e tipicizzati il modo di agire dell'autorità amministrativa¹⁰. Particolari procedimenti amministrativi sono soltanto previsti in relazione a determinati atti, come i decreti di rimozione e trasferimento dei parroci (can. 1740-1752) o quelli di dimissione dei religiosi dal proprio istituto (can. 694 ss.). Adempimenti di carattere procedimentale sono previsti ancora, ad esempio, per il decreto di dimissione da un'associazione

¹⁰. Sui vantaggi di una legge generale sul procedimento amministrativo e sull'opportunità di prenderla in considerazione anche nell'ordinamento della Chiesa, rimandiamo a MONETA, *Procedimento amministrativo e partecipazione dei fedeli alla funzione amministrativa*, in "Ius canonicum", 28 (1974), pp. 25 ss.

pubblica di chi ha abbandonato pubblicamente la fede cattolica o è stato scomunicato (decreto che deve essere preceduto dall'ammonizione dell'interessato: can. 316 § 2), per quello di rimozione del moderatore di un'associazione pubblica e per quello di soppressione della medesima associazione, per i quali è prescritta l'audizione preventiva dello stesso moderatore e degli ufficiali maggiori dell'associazione¹¹.

Ulteriori e più dettagliate prescrizioni procedurali potranno certamente essere previste dalla legislazione particolare, dagli statuti, da consuetudini o prassi consolidate. A questo livello ci potrà, anzi, essere una maggiore corrispondenza alla realtà concreta, un miglior temperamento tra le esigenze dell'attività amministrativa e quelle di tutela dei diritti individuali. Ma forse qualcosa di più si poteva tentar di fare anche a livello di legislazione universale, soprattutto sotto il profilo di un maggior coinvolgimento dei fedeli nella fase di preparazione dei provvedimenti amministrativi. E' quest'ultimo un elemento di fondamentale importanza per la effettiva tutela dei diritti dei singoli: mi sembra quindi opportuno soffermarmi su di esso con più specifica attenzione.

3. L'importanza del procedimento amministrativo non risiede soltanto nella maggiore accuratezza, ponderazione, rispondenza agli effettivi interessi della collettività, che esso conferisce all'azione amministrativa, ma anche in un'altra specifica funzione che esso può svolgere nei confronti di soggetti estranei all'amministrazione stessa: quella di offrire agli eventuali interessati l'opportunità di far sentire e far valere le proprie ragioni nella fase preparatoria del provvedimento. Nell'ambito del procedimento amministrativo può infatti essere previsto, con modalità che possono variare in relazione alle singole materie, un

¹¹. Cfr. can. 318 § 2 e 320 § 3. Ad altri singoli procedimenti amministrativi previsti dal codice si farà riferimento nel paragrafo seguente.

intervento dei soggetti privati, sia come singoli, sia come rappresentanti di gruppi od associazioni.

Tra le molteplici attività od operazioni che possono comporre il procedimento amministrativo, questa è senza dubbio una delle più significative, perchè non incide soltanto sul contenuto della statuizione finale, ma arriva, più ampiamente, ad influire in modo determinante sullo stesso rapporto che si instaura tra autorità e privati. Il fatto di sentirsi in qualche modo ascoltati e coinvolti nella preparazione dell'attività amministrativa facilita, infatti, il venir meno di quel senso di contrapposizione e reciproca estraneità che può caratterizzare tali rapporti, improntandoli sempre più a spirito di collaborazione e di partecipazione. Risultato questo che merita di essere particolarmente perseguito nell'ordinamento della Chiesa: e ciò non solo per un più consapevole esercizio in senso ministeriale dell'autorità e per il fine generale di edificazione della *communio* ecclesiale, ma anche per la stessa garanzia dei diritti dei singoli fedeli. E' chiaro infatti –come abbiamo già avuto occasione di rilevare occupandoci specificamente di questo tema– che "se si impone all'autorità amministrativa, prima di indursi a deliberare in un certo senso, di prendere in considerazione le osservazioni, le delucidazioni, i rilievi che il privato può sollevare, la si metterà in grado di smussare sin dall'inizio dei possibili motivi di contrasto, di contemperare l'interesse pubblico di cui è attributaria con gli interessi che le vengono prospettati dal privato o, se questi interessi devono assolutamente essere sacrificati per esigenze di carattere generale, di soddisfare quest'ultime con il minor pregiudizio possibile per il singolo. Essa, insomma, prima di arrivare a deliberare, potrà venire a conoscenza delle ragioni del privato, valutare e giudicare l'attendibilità delle eventuali censure che questi intende muovere contro il provvedimento; il cittadino, d'altro canto, partecipando allo svolgimento della

funzione, avrà modo di conoscere e valutare i motivi che inducono l'autorità a provvedere in quel modo e, di contro, di soppesare meglio ogni sua ragione di dissenso. Con la conseguenza di una più intensa e tempestiva protezione nei confronti dell'attività amministrativa e una diminuzione delle occasioni di ricorrere contro il provvedimento per ottenere, soltanto in una fase successiva, il riconoscimento dei propri diritti"¹².

La legislazione canonica, anche quella da ultimo promulgata, non sembra, per altro, aver preso sufficiente consapevolezza dell'importanza che può assumere la collaborazione dei singoli fedeli all'azione amministrativa ed aver pienamente compreso che essa si radica nella stessa struttura comunitaria propria della società ecclesiale e non costituisce un semplice derivato di quella matrice democratica propria degli ordinamenti statali contemporanei che risulta estranea alla costituzione della Chiesa.

A livello di normativa comune agli atti amministrativi troviamo, infatti, una sola disposizione, quella del can. 50 su cui già abbiamo richiamato l'attenzione, che prescrive, per altro in

¹². MONETA, *Procedimento amministrativo*, cit., p. 30. L'opportunità che i vari interessi siano prospettati all'autorità decidente dai soggetti che ne sono titolari è sottolineata anche da BARONE, *Discrezionalità*, cit., p. 6, sia per un'esigenza di funzionalità e di efficienza dell'azione amministrativa, sia per un'esigenza di tutela. Sotto il primo profilo, si osserva che se "la scelta discrezionale sarà tanto migliore quanto più completa sarà l'informazione circa la trama degli interessi di cui la singola fattispecie si compone, è ovvio affermare che gli interessi stessi emergeranno più facilmente se la loro prospettazione venga affidata ai soggetti (o agli organi, o agli uffici) che ne sono titolari"; sotto l'altro profilo che "se la comparazione tra i vari interessi tende ad evitare che l'interesse primario venga 'massimizzato' a danno degli altri, ciò vuol dire che l'ordinamento accorda in ogni caso agli interessi secondari una protezione. Ebbene, giacchè in concreto quest'ultima viene a dipendere da una prospettazione che sia il più possibile completa e veritiera, ne deriva che essa debba essere fatta, come abbiamo detto, dai centri che ne sono titolari".

modo alquanto generico e scarsamente cogente, di sentire "*quantum fieri potest, eos... quorum iura laedi possint*". Anche riguardo a specifici provvedimenti amministrativi non si può certo dire che il codice dia adeguato spazio all'intervento dei fedeli nel procedimento amministrativo. Le disposizioni in tal senso sono assai sporadiche, spesso generiche e non strettamente vincolanti. Si possono così ricordare l'audizione di membri del clero e di laici distinti per saggezza, prevista, sia pur non obbligatoriamente, prima della nomina del vescovo diocesano (can. 377); l'audizione di determinati presbiteri o fedeli laici prima dell'affidamento di una parrocchia vacante (can. 524); l'audizione di coloro "*quorum interest*" quando l'ordinario intende disporre la diminuzione degli oneri imposti ad una fondazione (can. 1310). Anche per provvedimenti che si presterebbero particolarmente ad essere preceduti da tale tipo di intervento e per i quali esiste anche una prassi tradizionale in tal senso, il codice si limita a prescrivere l'audizione di organi istituzionali di consultazione, senza prevedere alcuna partecipazione di soggetti estranei all'apparato amministrativo. E' il caso dell'erezione, soppressione o rilevante modifica delle parrocchie, per le quali è prescritta la sola preventiva audizione del consiglio presbiterale da parte del vescovo diocesano (can. 515) o quello del compimento, sempre da parte del vescovo, di atti di straordinaria amministrazione o di alienazione dei beni diocesani, per i quali si richiede il preventivo consenso del consiglio per gli affari economici e del collegio dei consultori (can. 1277, 1292). Anche nel caso in cui il vescovo diocesano intende procedere alla riduzione di una chiesa ad uso profano (can. 1222 § 2), si richiede il parere del consiglio presbiterale ed il consenso di coloro che vantano legittimi diritti sulla chiesa, ma nessuna consultazione di soggetti che possano rappresentare interessi di più estesa rilevanza nella comunità.

Completamente assente è, poi, ogni riferimento all'intervento di associazioni, gruppi, comunità interessate, mentre è proprio a

questo livello che può più facilmente e vantaggiosamente attuarsi un effettivo coinvolgimento. La partecipazione del singolo al procedimento –come già abbiamo avuto modo di sottolineare– "può infatti rivelarsi inefficace, se non addirittura inattuabile, tutte le volte che l'attività amministrativa non si esplica in provvedimenti che interessano in modo diretto e personale i singoli amministrati, ma si rivolge in modo più indifferenziato verso interi strati della collettività, coinvolgendo interessi di natura collettiva appartenenti a determinati gruppi o formazioni sociali. Per tutelare adeguatamente questi interessi e per mettere gli organi agenti in grado di deliberare con piena cognizione di tutti gli elementi del caso, occorre pertanto far intervenire nel procedimento gli stessi gruppi sociali a cui più direttamente ineriscono gli interessi in questione. Intervento che viene di norma attuato attraverso i rappresentanti o gli esponenti abilitati ad esprimere la volontà del gruppo"¹³.

Sotto il particolare profilo che stiamo considerando –quello della partecipazione dei fedeli alla fase preventiva dell'attività amministrativa– la tutela dei diritti dei fedeli si presenta, quindi, con gravi carenze, tali da rendere necessaria ed auspicabile una profonda rimeditazione delle prescrizioni legislative in materia. Tanto più che una così poco rilevante considerazione dell'intervento dei fedeli nel procedimento amministrativo arriva ad incidere negativamente sulla tutela dei loro diritti anche sotto un ulteriore aspetto sul quale avremo occasione di ritornare, ma che merita sin d'ora di essere segnalato. La partecipazione preliminare dei fedeli, infatti, oltre a funzionare come strumento di prevenzione di eventuali controversie tra autorità e fedeli, perchè consente, come abbiamo già rilevato, una preventiva valutazione ed un'eventuale composizione dei motivi di conflitto, può tradursi anche in un rafforzamento degli istituti di giustizia

¹³. MONETA, *Procedimento amministrativo*, cit., p. 31.

amministrativa, proprio nella loro capacità di costituire validi strumenti di protezione dei diritti dei singoli. Tale partecipazione consente infatti –come vedremo meglio tra poco, parlando più specificamente della giustizia amministrativa– di localizzare interessi generali di rilevanza comunitaria in capo a determinati soggetti, rendendoli idonei a porsi come rappresentanti e portatori di essi e, come tali, legittimati a far valere eventuali loro lesioni dinnanzi agli organi di giustizia amministrativa.

4. Già abbiamo accennato all'importanza che l'intervento dei privati nel procedimento amministrativo può assumere al fine di instaurare un rapporto tra autorità e fedeli improntato a spirito di collaborazione, fiducia reciproca, solidarietà comunitaria. Si tratta di un aspetto che merita di essere ripreso più specificamente in considerazione, perchè esso può portare un notevole contributo per un'effettiva tutela dei diritti dei singoli e, cosa ancor più importante, per una tutela che sia veramente consona alla peculiare natura solidaristica e comunitaria propria del *populus Dei*: una società nella quale ciascuno è tenuto ad esercitare i propri diritti con costante sollecitudine verso il bene comune (can. 223 § 1) e con la specifica obbligazione "*ad communionem semper servandam cum Ecclesia*" (can. 209 § 1).

Per soddisfare questa esigenza di instaurare un rapporto armonico e non conflittuale tra autorità e fedeli, la legislazione canonica ha predisposto una serie di incentivi e di strumenti che mirano a favorire l'incontro tra opposti punti di vista, la composizione dei motivi di dissenso, la conciliazione amichevole delle controversie eventualmente insorte.

E' questo un punto che è sempre stato particolarmente a cuore all'ordinamento della Chiesa. "*Studendum est episcopis, ut dissidentes fratres, sive clericos, sive laicos, ad pacem magis quam ad iudicium cohortentur*", si legge già in un antico testo contenuto negli *Statuta Ecclesiae Antiqua*. L'esortazione a

cercare di far addivenire le parti ad una risoluzione consensuale della lite si ritrova anche nel diritto delle decretali, dove si arriva persino ad attribuire al giudice il potere di "*reducere partes ad compositiones*", "*compellere partes ad concordiam*", costringere le parti a risolvere amichevolmente la lite vertente tra di essi. Ciò è ammesso in particolari ed eccezionali ipotesi (come, ad esempio, quando vi è pericolo che dal protrarsi della lite possa nascere una pubblica guerra o quando la causa "*sit valde intricata, et lis diu duraverit, nec spes sit controversiam brevi finiendam*"), ma è ugualmente significativo di quale grande importanza si desse alla conciliazione di una lite e di come l'esigenza di arrivare ad essa fosse così impellente da giustificare una coartazione dell'autonomia delle parti ed una deroga al normale compito del giudice di applicare la legge al caso concreto, stabilendo il diritto tra i due contendenti¹⁴.

Anche il legislatore del nuovo codice, occorre riconoscerlo, si è dimostrato particolarmente sensibile verso la conclusione amichevole delle controversie, tanto da intervenire ripetutamente e con diversi strumenti: con norme di carattere esortativo (non certo determinanti, in mancanza di un più preciso contenuto precettivo, ma pur sempre idonee a delineare criteri di riferimento, a diffondere determinate mentalità), con più precise e cogenti prescrizioni rivolte agli organi pubblici, con la predisposizione di concreti istituti operativi.

Agli accorati appelli ad evitare le controversie ("*valde optandum est ut... vitetur contentio*"), accompagnati da utili suggerimenti ("*gravibus quoque personis ad mediationem et studium forte adhibitis*": can. 1733 § 1), fa seguito la previsione (sia pure a carattere non strettamente vincolante) di costituire in ciascuna diocesi, da parte della conferenza episcopale o dei

¹⁴. Per i testi citati e per questo particolare potere riconosciuto al giudice nel diritto delle decretali, rimandiamo a DE LUCA, *La transazione nel diritto canonico*, Roma, 1942, pp. 15 ss. e 139 ss.

singoli vescovi, un ufficio o consiglio di conciliazione, con il compito di ricercare e suggerire un'equa soluzione della vertenza, scongiurando così la proposizione di un formale ricorso (can. 1733 § 2)¹⁵. Particolarmente importante, come strumento di conciliazione, è poi la previsione di uno speciale reclamo (o *petizione*, come lo chiama il codice) da proporsi alla stessa autorità che ha emanato l'atto, quale condizione preliminare necessaria per la proposizione del ricorso gerarchico. Colui che ritiene di essere stato leso da un atto amministrativo deve obbligatoriamente richiedere per iscritto all'autorità che lo ha emanato (entro dieci giorni dalla sua intimazione) la revoca o la modifica di esso. In questa fase di riesame del provvedimento da parte della stessa autorità è raccomandato l'intervento dell'ufficio o del consiglio di conciliazione a cui si è ora accennato; nè si manca di prescrivere al superiore investito del ricorso gerarchico di ricercare ogni possibile via di soluzione amichevole, ogni qualvolta ne intraveda una speranza di buon esito (can. 1733 § 3, 1734).

Come si vede, per quanto riguarda le previsioni legislative, mi pare sia stato fatto il possibile per valorizzare e favorire la

¹⁵. Speciali organi di conciliazione sono già stati istituiti per particolari categorie di controversie. La Conferenza episcopale italiana, ad esempio, nell'ambito degli impegni concordatari assunti con lo Stato italiano, ha provveduto ad istituire speciali organi per la composizione di eventuali controversie tra sacerdoti ed Istituti diocesani (o interdiocesani) per il sostentamento del clero (v. delibere n. 51 e 52 del 1986). In seguito all'istituzione dell'*Ufficio del lavoro della Sede Apostolica*, avutasi nel 1989 nell'ambito della riforma della Curia romana, è stato creato uno speciale Collegio di conciliazione e arbitrato, cui vanno deferite in via preliminare tutte le controversie relative a rapporti di lavoro prestato alle dipendenze della Curia romana, dello Stato Città del Vaticano e di altri organismi od enti gestiti amministrativamente, in modo diretto, dalla Sede Apostolica (cfr., in proposito, MATTIOLI, *L'Ufficio del lavoro della Sede Apostolica*, in *La Curia Romana nella Cost. Ap. "Pastor Bonus"*, a cura di BONNET e GULLO, Città del Vaticano, 1990, pp. 505 ss.).

conciliazione nella comunità ecclesiale¹⁶. Va però richiamata l'attenzione sul fatto che l'opera del legislatore, forse più che in altri campi, rischia di restare a livello di mera enunciazione, se non sarà accompagnata da un convinto sforzo di attuazione da parte degli organi pubblici e se non troverà un atteggiamento di comprensione e di disponibilità da parte dei semplici fedeli. Occorre, insomma, che si formi, dall'una e dall'altra parte, una mentalità consapevole che il bene della pace e della solidarietà comunitaria, particolarmente prezioso nella Chiesa, deve prevalere su considerazioni di prestigio, di amor proprio, di tornaconto personale.

5. Possiamo ora prendere in considerazione quegli strumenti che più direttamente si pongono a presidio delle posizioni giuridiche soggettive nei confronti della pubblica autorità, vale a dire gli istituti della *giustizia amministrativa*, nella loro duplice articolazione di ricorsi nell'ambito dello stesso apparato amministrativo e di ricorsi ad organi più propriamente giudiziari. Il fatto che questi istituti abbiano come finalità precipua, anche nell'ordinamento della Chiesa, la tutela dei diritti dei singoli non è sempre stato pacificamente ammesso, essendosi, anche autorevolmente, sostenuto che essi mirerebbero soprattutto a garantire la legalità della stessa azione amministrativa¹⁷. Ma questa opinione, certamente influenzata da quella più generale concezione di tutto il diritto canonico (a cui si accennava all'inizio) in senso fortemente oggettivo e pubblicistico, è rimasta largamente minoritaria e ben difficilmente potrebbe oggi essere

¹⁶. Un netto favore legislativo verso la conciliazione delle parti contendenti emerge anche dalle disposizioni del codice in materia di processo contenzioso ordinario (cfr. can. 1446).

¹⁷. Per un approfondimento di questa tematica mi permetto rimandare a MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico*, Milano, 1973, pp. 181 ss.

recuperata alla luce dell'impostazione personalistica che si è andata ormai imponendo in questi ultimi anni¹⁸.

Cominciando dal sistema di ricorsi in via amministrativa, non c'è dubbio che la nuova legislazione ha segnato notevoli progressi in direzione di una maggiore tutela delle posizioni giuridiche dei singoli fedeli. Il *Codex iuris canonici* del 1983 contiene, infatti, un'apposita sezione ("*De recursu adversus decreta administrativa*": can. 1732-1739), in cui si cerca di dare una più precisa regolamentazione di questo tipo di ricorsi.

Il fatto stesso che questa materia non sia lasciata alla libera determinazione degli organi amministrativi (o a prassi non sempre sicure ed uniformi), ma che siano previsti modi, tempi, contenuti delle prerogative a ciascuno spettanti, costituisce indubbiamente una garanzia per i diritti dei singoli. Ma anche esaminando più da vicino il contenuto di questa sezione è possibile individuare alcune specifiche disposizioni legislative che mirano senza dubbio ad una più efficace tutela delle posizioni giuridiche soggettive.

Una delle più significative tra questo tipo di disposizioni è quella che ammette il ricorso al superiore gerarchico "*propter quodlibet iustum motivum*" (can. 1737 § 1), senza, pertanto, vincolarlo ad alcuna particolare doglianza o a qualche specifico ordine di motivazioni. Il fedele avrà, in tal modo, facoltà di rivolgersi al superiore non solo per motivi di legittimità, per denunciare un comportamento dell'organo amministrativo contrario alla legge, ma anche per motivi di merito, ossia di opportunità, di congruenza con il bene comune, di rispetto di aspirazioni o di esigenze personali meritevoli di essere tenute in considerazione. Diretta a rendere più agevole la proposizione del

¹⁸. Sarebbe certamente ben più difficile negare oggi agli istituti di giustizia amministrativa un'accentuazione in senso garantista verso i soggetti in presenza di disposizioni legislative che valorizzano i diritti dei fedeli e l'esigenza della loro tutela, come quelle contenute nel titolo I del libro II (can. 208 ss.) del vigente codice.

ricorso e a garantirne il sollecito inoltrato all'autorità competente a pronunciarsi su di esso è, poi, la regola che ne consente la presentazione allo stesso autore del decreto, il quale è tenuto a trasmetterlo immediatamente ("*statim*") al competente superiore gerarchico (can. 1737 § 1). Da segnalare è anche il diritto riconosciuto al ricorrente di servirsi del ministero di un avvocato o di un procuratore (che potrà essergli nominato anche dalla stessa autorità), attraverso il quale egli potrà più efficacemente far valere le proprie ragioni di opposizione al decreto (can. 1738). A vantaggio delle posizioni personali dei fedeli potrà, infine, tradursi l'attribuzione al superiore gerarchico di un ampio potere di intervento sull'atto impugnato: questi potrà, infatti, non solo confermarlo o dichiararlo nullo, ma anche rescinderlo, revocarlo, emendarlo, surrogarlo o abrogarlo (can. 1739), prendere, insomma, quelle misure che risultino più confacenti alla situazione concreta e più idonee a riparare eventuali pregiudizi illegittimamente subiti dal ricorrente.

Il codice non esige alcun particolare requisito, nè pone limitazioni alla legittimazione spettante ad ogni fedele (anzi, ad ogni persona, anche non battezzata, che in qualche modo venga a contatto con gli organi della Chiesa)¹⁹ a proporre il ricorso gerarchico. Ma su questo punto la normativa del codice è stata integrata da un responso della Pontificia commissione per l'interpretazione autentica (in data 29 aprile 1987) che, da un lato, ha escluso tale legittimazione nei confronti dei gruppi od associazioni di fedeli privi di personalità giuridica o, almeno, della *recognitio* di cui al can. 299 § 3; dall'altro, interpretando restrittivamente una formula alquanto indeterminata contenuta nel codice ("*Qui se gravatum esse contendit*": can. 1737 § 1), ha richiesto la presenza di un'effettiva lesione nei propri interessi da

¹⁹. Il principio posto dal can. 1476 per la legittimazione processuale ("*Quilibet, sive baptizatus sive non baptizatus, potest in iudicio agere*") ha certamente portata generale, tale da trovare applicazione anche nell'ambito della giustizia amministrativa.

parte dei fedeli ricorrenti ("*dummodo revera gravamen passi sint*"), lasciando, per altro, al giudice (o, nel caso, al superiore gerarchico) un ampio margine di discrezionalità nella valutazione dell'effettiva consistenza di tale lesione.

Già ho avuto modo di esprimere perplessità sul contenuto di questo responso di interpretazione autentica: anzichè trarre dalla normativa del codice ulteriori sviluppi in favore di un potenziamento degli istituti di giustizia amministrativa, esso ne restringe l'applicazione proprio nella loro capacità a porsi come valido strumento di difesa dei diritti dei fedeli²⁰. Qui mi limito a ribadire che il riconoscimento in persona giuridica costituisce un indice troppo formale e restrittivo per essere preso a base della legittimazione ad utilizzare i rimedi di giustizia amministrativa. Vi è infatti una ricca realtà associativa –frutto di un diritto fondamentale dei fedeli– che rischia di restare gravemente pregiudicata nella sua capacità di farsi portatrice di esigenze ed interessi largamente avvertiti nella comunità dei fedeli e, come tali, meritevoli di essere ammessi ad usufruire delle forme di tutela previste dall'ordinamento.

Riguardo all'altro punto preso in considerazione dal citato responso di interpretazione autentica, quello dell'effettiva sussistenza di un *gravamen* in capo al ricorrente, esso è rimasto piuttosto indeterminato e tale da prestarsi a sviluppi in diversa

²⁰. Cfr. MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1991, pp. 55 ss. Il testo del responso 29 aprile 1987 della Pontificia commissione di interpretazione autentica (in A.A.S., 1988, 1818, pubblicato anche in "Periodica" (1989), pp. 261 ss. con un commento di BONNET) è il seguente: "Utrum christifidelium coetus, personalitatis iuridicae, immo et recognitionis de qua in can. 299, par. 3, expers, legitimationem activam habeat ad recursum hierarchicum proponendum adversus decretum proprii Episcopi diocesani: Negative, qua coetus; Affirmative, qua singuli christifideles, sive singillatim sive coniunctim agentes, dummodo revera gravamen passi sint. In aestimatione autem huius gravaminis, iudex congrua discrecionalitate gaudeat oportet".

direzione. Le prime applicazioni giurisprudenziali si sono, però, indirizzate in senso ulteriormente limitativo della legittimazione a ricorrere, esigendo che il *gravamen* si riferisca ad un interesse "*personale, directum, actuale et a lege, saltem indirecte, tutelatum*"²¹: criterio questo che ha portato ad escludere ogni tutela per interessi di natura più generale ed indifferenziata, come –per usare una terminologia in uso negli ordinamenti statali– gli interessi *collettivi* e gli interessi *diffusi*. Ma anche questi interessi meritano di trovare adeguata protezione non solo per l'importanza che essi spesso presentano per la vita della comunità, ma perché attraverso di essi si viene anche a promuovere e a valorizzare la partecipazione dei fedeli. Consentendo infatti a questi ultimi – come abbiamo già rilevato– di agire non solo per un interesse individuale e, in qualche misura, egoistico, ma per un interesse che tende a coincidere –sia pur con qualche elemento di differenziazione– con un più generale interesse comunitario, si valorizza indubbiamente l'apporto che ciascun fedele può dare alla vita e alla edificazione della comunità ecclesiale: di una comunità "dove il senso di appartenenza da fatto geografico e sociologico diventi consapevolezza di una rete di obblighi e di diritti che nobilita la presenza di ogni fedele e gli domanda il dinamismo di una partecipazione corresponsabile"²².

Occorre pertanto sforzarsi di individuare degli indici di soggettivizzazione di tali interessi, dei criteri che consentano di ascriverli più specificamente a determinati individui, che possono essere riconosciuti idonei a rappresentarli e a farsi portatori della loro tutela. Uno di tali criteri –prendendo spunto dall'esperienza

²¹. Cfr. Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, decreto 21 novembre 1987, CASTILLO LARA ponente, in "Ius Ecclesiae" (1989), pp. 197 ss. e in "Dir. eccl.", II (1989), pp. 3 ss.

²². Rimandiamo ancora a MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, cit., pp. 60 ss. La citazione è tratta da CAPPELLINI, *La tutela dei diritti delle comunità territoriali: diocesi e parrocchia*, in "Mon. eccl." (1988), pp. 85 ss.

avutasi nell'ordinamento italiano— può essere quello della preventiva partecipazione alla fase preparatoria del provvedimento amministrativo. Coloro che sono intervenuti —come singoli o come rappresentanti di determinati *coetus fidelium*— nel procedimento o che, comunque, avevano diritto di intervenire in virtù di qualche disposizione legislativa, si differenziano dalla massa indistinta dei fedeli, si pongono in una più diretta relazione con l'interesse pur comune a tutta la collettività ed acquistano, pertanto, il diritto di accedere ai mezzi di tutela predisposti dall'ordinamento giuridico²³. Ritorna, in tal modo, in considerazione, l'intervento dei fedeli nel procedimento amministrativo. Sulla opportunità di una sua più ampia utilizzazione nell'ordinamento della Chiesa abbiamo in precedenza insistito: ora si dovrebbe comprendere più chiaramente tutta l'importanza che esso può assumere al fine di assicurare una tutela dei diritti dei fedeli basata soprattutto sul momento della corresponsabilità e della partecipazione, su quei valori, cioè, che meglio si armonizzano con la peculiare natura della comunità ecclesiale.

6. Riguardo alla tutela più propriamente giudiziaria dei diritti dei fedeli nei confronti dell'autorità amministrativa, già abbiamo all'inizio accennato alle vicende di riforma legislativa che hanno portato a sopprimere, nel testo definitivo del *Codex iuris canonici*, una serie di disposizioni dedicate all'erezione di tribunali amministrativi a livello di Chiese particolari. Va, per altro, rilevato che nel codice non è caduto ogni riferimento ai tribunali amministrativi: da un punto di vista più generale, si continua infatti a prevedere che le controversie sorte da un atto della potestà amministrativa possono essere deferite, oltre che al

²³. Per una più ampia illustrazione di questo punto cfr. MONETA, *op. ult. cit.*, pp. 60 ss.

superiore gerarchico, "*ad tribunal administrativum*" (can. 1400) e, in un'ipotesi più specifica, che la provvista di un ufficio ecclesiastico possa essere rescissa "*per sententiam tribunalis administrativi*" (can. 149 § 2). Si è parlato, a questo proposito, di una dimenticanza o di una svista dei compilatori del codice, dovuta alla eccessiva precipitazione con cui, all'ultimo momento, fu abolita la normativa sui tribunali amministrativi. Ma anche ammettendo tale ipotesi, resta pur sempre il dato oggettivo di un riferimento legislativo che lascia aperta la possibilità di una futura istituzione di tribunali amministrativi anche ai livelli inferiori dell'organizzazione ecclesiastica²⁴.

Al momento attuale, il controllo giurisdizionale sugli atti amministrativi rimane concentrato presso il solo Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, che ha competenza universale per tutta la Chiesa, ma non poteri di intervento diretto sugli atti delle autorità amministrative locali. Contro di questi vanno, infatti, previamente esperiti i ricorsi gerarchici in via amministrativa, sino ad arrivare al competente dicastero della Curia romana. Questa, come altre linee fondamentali di questo istituto di giustizia amministrativa introdotto nei primi anni successivi al Concilio Vaticano II (in particolare il carattere di giudizio di mera legittimità e la limitazione dei poteri di intervento sull'atto amministrativo al solo annullamento di esso) sono state confermate anche dall'ultimo intervento legislativo in materia, quello attuato con la costituzione apostolica *Pastor bonus* di riforma della Curia romana, promulgata da Giovanni Paolo II il 28 giugno 1988 (v. art. 123). Questa stessa costituzione ha però introdotto un importante ampliamento nelle prerogative spettanti a questo supremo tribunale: quello di giudicare in ordine al risarcimento dei danni causati dall'atto riconosciuto illegittimo. Si tratta di un'innovazione che ha già

²⁴. In tal senso HERRANZ, *La giustizia amministrativa*, cit., pp. 26 ss.; BERTOLINO, *op. cit.*, pp. 150 ss.

suscitato numerosi problemi interpretativi e che si teme possa incontrare non poche difficoltà in sede di applicazione pratica²⁵: ma non c'è dubbio che essa si colloca in quella linea di evoluzione legislativa che tende a rafforzare e a rendere più concretamente operante la tutela dei diritti spettanti ai singoli fedeli nei loro rapporti con l'autorità amministrativa.

La giurisprudenza avrà certamente un ruolo determinante nell'assecondare l'opera del legislatore e, più in generale, nel far sì che il controllo giurisdizionale sugli atti amministrativi –pur limitato ad una sola istanza suprema per tutta la Chiesa– adempia ad una funzione che vada davvero a vantaggio di tutti i fedeli. Sino a questo momento non si può negare che la giurisprudenza della Segnatura Apostolica –per quanto è dato conoscerla, dato che le sue decisioni vengono pubblicate soltanto sporadicamente– si è in molte occasioni dimostrata sensibile verso le esigenze di tutela delle posizioni giuridiche soggettive. Ne è prova significativa l'ampiezza con cui essa ha interpretato il concetto di illegittimità dell'atto amministrativo, arrivando a ricomprendervi non solo la violazione di leggi formali, ma anche il mancato rispetto del diritto naturale, di principi attinenti alla *iustitia* e all'*aequitas* o di disposizioni contenute negli statuti di determinate istituzioni²⁶. In senso contrario, come abbiamo già anticipato parlando dei ricorsi in via amministrativa, la stessa giurisprudenza si è però mossa per quanto riguarda la legittimazione ad agire dei fedeli, esigendo, in capo al ricorrente, la titolarità di una posizione giuridica soggettiva strettamente personale ed escludendo, di conseguenza, ogni tutela per interessi più diffusi ed indifferenziati, come quello (che veniva in

²⁵. Per un'analisi della problematica in materia, cfr. 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*, cit., pp. 179 ss.; GROCHOLEWSKI, *I tribunali*, in *La Curia Romana nella Cost. Ap. "Pastor Bonus"*, cit., pp. 395 ss.

²⁶. Cfr. MONETA, *Giustizia amministrativa (dir.can.)*, cit., pp. 3 ss.

considerazione nel caso di specie affrontato dalla Segnatura) alla conservazione di un determinato edificio di culto. Interessi che invece, va ribadito, sarebbero meritevoli di protezione, proprio in vista del rafforzamento di quella impostazione personalistica che va sempre più caratterizzando il diritto della Chiesa.

7. E' tempo di fare un bilancio conclusivo sulla tutela verso l'autorità amministrativa che i diritti dei fedeli ricevono nell'ordinamento canonico. Un notevole cammino, occorre riconoscerlo, è stato certamente fatto, da quando la dottrina conciliare ha richiamato perentoriamente l'attenzione sulla persona umana come primo destinatario e beneficiario delle norme giuridiche. Una più precisa e vincolante regolamentazione dell'attività amministrativa; la predisposizione di una serie di incentivi e strumenti diretti a favorire la conciliazione dei dissensi sorti nella comunità ecclesiale e, più in generale, un rapporto non conflittuale e più solidaristico tra autorità e semplici fedeli; una disciplina dei ricorsi in via amministrativa più attenta alla posizione del ricorrente; la presenza, al vertice dell'organizzazione ecclesiastica, di un controllo giurisdizionale sulla legittimità dei provvedimenti amministrativi: sono tutti momenti che contrassegnano un processo evolutivo chiaramente indirizzato ad una crescente valorizzazione delle posizioni giuridiche soggettive dei fedeli.

D'altro canto, non si può neppure affermare che questo processo evolutivo sia ormai giunto a compimento e che non resti altro cammino da percorrere. A parte il completamento del sistema di giustizia amministrativa, certamente auspicabile ma per il quale occorrerà forse attendere –come suggerisce un'autorevole opinione²⁷– che maturino progressivamente condizioni più idonee al suo accoglimento, quello che, a mio giudizio, deve essere soprattutto perseguito in questo momento è

²⁷. HERRANZ, *op. ult. cit.*, p. 27.

il potenziamento delle occasioni di partecipazione dei fedeli all'attività amministrativa. Forse anche per la mancanza di un'adeguata riflessione dottrinale, non si è avuta in proposito un'evoluzione legislativa di un qualche significato, mentre si tratta, come ho prima cercato di dimostrare, di un punto di decisiva importanza per un effettivo riconoscimento dei diritti soggettivi. E' qui, dunque, che dovrà soprattutto impegnarsi il futuro legislatore. Ed è soprattutto dalle Chiese particolari che potrà più facilmente partire l'impulso ad avviare su di un piano di maggiore collaborazione reciproca i rapporti tra autorità e fedeli: sia per la vicinanza alle esigenze della realtà concreta, sia per la possibilità di un più ampio coinvolgimento di tutte le componenti della comunità ecclesiale nell'opera di innovazione legislativa (si pensi alla ricca fioritura di sinodi diocesani che sta sviluppandosi in questi anni). Si formerà così una normativa ricca ed articolata che potrà costituire la base per una più intensa valorizzazione della partecipazione dei fedeli anche a livello di legislazione universale. Con un ulteriore rilevante progresso nella tutela dei diritti personali dei fedeli, proprio in quello spirito di collaborazione e di senso comunitario a cui deve costantemente informarsi la dimensione giuridica del *populus Dei*.