

IL DIRITTO AMMINISTRATIVO DELLA CHIESA NELLA LETTERATURA CANONISTICA POLACCA ED I SUOI PIÙ RECENTI SVILUPPI

HENRYK M. JAGODZIŃSKI

SOMMARIO: 1. Diritto amministrativo nella Chiesa. 2. Gli autori polacchi in materia di diritto amministrativo della Chiesa fino al 2001. 3. Le più recenti pubblicazioni sul diritto amministrativo della Chiesa nella canonistica polacca. 3.1. Józef Krukowski. 3.2. Paweł Malecha. 3.3. S.E. Mons. Artur Grzegorz Miziński. 3.4. Grzegorz Leszczyński. 3.5. Henryk M. Jagodziński. 4. Conclusione.

1. DIRITTO AMMINISTRATIVO NELLA CHIESA

IL diritto amministrativo ha trovato la sua formulazione negli ordinamenti statali prima che in quello ecclesiale. Nel CIC'17 neppure figuravano le espressioni *atto amministrativo singolare* e *competente autorità esecutiva*. Per colmare la lacuna, numerosi autori in campo canonico si sono ispirati alla dottrina del diritto secolare; altri invece hanno preso le distanze da tale atteggiamento. Noi riteniamo apprezzabile e proficua l'esistenza di rapporti fra il Diritto Canonico e quello statale per il Diritto amministrativo nella Chiesa.

Fino agli anni sessanta, ed anche oltre, fra gli studiosi non si parlava di un diritto amministrativo come ramo a se stante nell'ordinamento canonico. Un cambiamento sostanziale in proposito avvenne dopo il Concilio Vaticano II, con la Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae Universae*, promulgata da Paolo VI il 15 agosto 1967. Con essa il Pontefice istituì la *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica. Il 25 marzo 1968 lo stesso Romano Pontefice regolò l'attività del primo tribunale amministrativo a livello universale con l'approvazione delle *Normae speciales ad experimendum servandae*.

Da allora è cominciata una grande discussione nella dottrina canonistica sia sulla giustizia amministrativa che sull'esistenza e sul ruolo del diritto amministrativo nell'ordinamento canonico.

Nel CIC'83 non si trova un libro specificamente dedicato al diritto amministrativo. Le norme che riguardano questa materia sono sparse nei diversi libri del Codice vigente, specialmente nei libri primo e settimo. Documenti normativi che riguardano il sistema giuridico amministrativo sono, fra gli altri, la Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, il *Regolamento Generale della Curia Romana* del 1992 e il motu proprio *Antiqua ordinatione tribunalium* con il quale

il Santo Padre Benedetto XVI promulgò, il 21 giugno 2008, la *Lex propria* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica.

Ma la promulgazione del nuovo Codice di Diritto Canonico e delle altre norme citate non ha chiuso la discussione sul diritto amministrativo della Chiesa. In questo dibattito hanno partecipato diversi autori polacchi. Un eloquente indice di ciò è il fatto che la *Consociatio Internationalis Studio Iuris Canonici Promovendo* ha affidato alla Facoltà di Diritto canonico dell'Università Stefan Wyszyński di Varsavia l'organizzazione del XIV Congresso Mondiale di Diritto Canonico che si terrà nella capitale polacca dal 14 al 18 settembre 2011 sul tema "La funzione amministrativa nell'ordinamento canonico".

Da qui sorge l'interesse di conoscere la tematica trattata in passato dalla canonistica polacca in ambito amministrativo e soprattutto i contributi più recenti di essa alla medesima disciplina.

Già ci siamo occupati di questo tema nella nostra tesi dottorale in Diritto canonico intitolata *Il Diritto amministrativo della Chiesa nella letteratura canonisti polacca*, discussa nella Pontificia Università della Santa Croce in Urbe nel 2001 e pubblicata l'anno seguente. Come punto di partenza di detta indagine fu preso l'anno 1918, quando la Polonia aveva riacquisito l'indipendenza, mentre la data conclusiva della nostra ricerca venne fissata nell'anno 1999.

2. GLI AUTORI POLACCHI IN MATERIA DI DIRITTO AMMINISTRATIVO DELLA CHIESA FINO AL 2001

La nascita della letteratura sul diritto amministrativo della Chiesa nella dottrina canonistica polacca è legata alla riflessione sul diritto processuale. Il momento fondamentale di tale esordio fu l'emanazione da parte della Sacra Congregazione Concistoriale, in data 5 agosto 1910, del Decreto *Maxima cura de amotione administrativa ab officio et beneficio curato*, nel quale venne distinta la via amministrativa da quella processuale nella rimozione dei parroci. Nel 1911 a Lwów, Stanisław Wysocki¹ pubblicò un libro sul Decreto citato, dove egli sottolinea non soltanto detta diversità, ma dimostra che la via nuova tracciata possiede un proprio procedimento, cioè il procedimento amministrativo.

Il primo periodo della letteratura in esame durò praticamente fino alla promulgazione della Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae Universae*, che istituì il primo tribunale amministrativo nella Chiesa e diede inizio ad una grande riflessione circa il diritto amministrativo ecclesiale. L'autore polacco che contribuì maggiormente allo sviluppo di questa disciplina canonica fu Jan Krzemieniecki,² specialmente con il suo libro *Procedura administracyjna*

¹ S. WYSOCKI, *Dekret „Maxima cura” o usuwaniu proboszczów w drodze administracyjnej* (Decreto „Maxima cura” sulla rimozione dei parroci per via amministrativa), Lwów 1911.

² J. KRZEMIENIECKI, *Procedura administracyjna* (Procedura amministrativa), Kraków 1925.

(Procedura amministrativa), nel quale non solo descrisse questa procedura, ma individuò i fondamenti dottrinali del concetto di diritto amministrativo nella Chiesa. Krzemieniecki suscitò pure l'interesse per la materia ancora negli anni venti del secolo scorso.

La distinzione tra la via amministrativa e quella giudiziaria stimolò il sorgere della dottrina polacca sul diritto amministrativo canonico. Essa fu rilanciata soprattutto negli scritti di Marian Myrcha³ negli anni cinquanta del secolo xx.

Dopo il Concilio Vaticano II e a partire della promulgazione della Costituzione *Regimini Ecclesiae Universae*, si osserva una fioritura di produzione letteraria sul tema. Questo sviluppo dottrinale non ha trascurato l'attenzione al rapporto con il diritto amministrativo statale. Nella scienza giuridica polacca i contatti fra l'ordinamento ecclesiale e quello secolare non si collocavano soltanto sul piano teoretico, ma anche sul terreno istituzionale. Nelle Università di Cracovia, Varsavia, Vilnius e Leopoli esistevano Facoltà di Teologia con annessa sezione di Diritto Canonico. Spesso gli stessi professori insegnavano sia Diritto Canonico sia quello statale. Specialmente nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale numerosi docenti si adoperarono per organizzare le facoltà di diritto statale nelle nuove Università, nelle quali insegnavano anche le seguenti materie: *historia prawa* (storia del diritto), *historia państwa i prawa* (storia dello stato e del diritto), *prawo rzymskie* (diritto romano).

Le istituzioni di carattere universitario ecclesiastico ebbero notevole importanza per lo sviluppo del diritto amministrativo canonico in ambito polacco. Tra i fautori principali della letteratura canonistica polacca in ambito amministrativo occorre menzionare due docenti universitari: Józef Krukowski e Zenon Grocholewski. Krukowski concentrò le sue ricerche anzitutto sulla questione della giustizia amministrativa e, successivamente, allargò la sfera di suo interesse. Si può affermare che nell'ambito della Facoltà di Diritto Canonico dell'Università Cattolica di Lublino egli fece nascere una scuola di diritto amministrativo della Chiesa. L'originalità della sua impostazione consisteva nella ricezione in ambito canonico dei risultati della dottrina del diritto amministrativo statale, tenendo conto della specificità dell'ordinamento giuridico della Chiesa. Il principale frutto di questo lavoro fu il volu-

³ M. MYRCHA, *Sądy polubowne w prawie kanonicznym. Studium prawno-porównawcze* (Tribunali di arbitrio nel Diritto Canonico. Studio giuridico comparativo), Lublin 1948; *Administracyjny wymiar kar* (Applicazione delle pene per via amministrativa), *Polonia Sacra* 8 (1956), pp. 125-126; *Środki prawne przeciwko sądowemu i administracyjnemu wymiarowi kar* (I mezzi giuridici contro l'inflizione delle pene amministrativa e giudiziaria), *Polonia Sacra* 9 (1957), pp. 205-232; *Śp. Ojciec Gommarus Booischot Michiels*. (Padre Gommarus Booischot Michiels di venerata memoria), *PK* 9 (1966), n.1-2, pp. 429-444; *Prawo karne. Komentarz do Piątej Księgi Kodeksu Prawa Kanonicznego* (Diritto Penale. Commentario al Libro Quinto del Codice di Diritto Canonico) vol. II, Warszawa 1960.

me intitolato *Amministrazione nella Chiesa. Compendio del diritto amministrativo ecclesiale*.⁴ L'opera, come ammette lo stesso Krukowski, venne ricavata dalle sue lezioni presso la Facoltà di Diritto Canonico e Scienze Giuridiche dell'Università Cattolica di Lublino e dalle ricerche effettuate nel seminario scientifico di quella Università. A detta di uno dei suoi discepoli, questo libro rappresenta il primo trattato sistematico di diritto amministrativo della Chiesa nella letteratura giuridica. Gli allievi di Krukowski che hanno contribuito a far progredire lo stesso filone con le loro pubblicazioni sono Adam Kokoszka, Florian Lempa e Franciszek Przytuła.

Il Cardinale Zenon Grocholewski, anche a motivo del suo ministero nella Curia Romana, ha svolto la sua attività scientifica all'estero pubblicando soprattutto nelle lingue straniere, ma pure su riviste polacche, specialmente quale membro del comitato di redazione della rivista *Ius Matrimoniale*. Per il suo lavoro nel Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, con un percorso che ebbe inizio come addetto per giungere alla carica di Prefetto, dopo essere stato per parecchio tempo Segretario, ha potuto partecipare personalmente al processo di perfezionamento della giustizia amministrativa nella Chiesa. Egli ha sottolineato la specificità del diritto amministrativo canonico, a ragione della natura della Chiesa. Il Cardinale Grocholewski ha evidenziato l'importanza dei fattori teologici e biblici per la giustizia amministrativa.

3. LE PIÙ RECENTI PUBBLICAZIONI SUL DIRITTO AMMINISTRATIVO DELLA CHIESA NELLA CANONISTICA POLACCA

A cavallo tra il secolo attuale e il precedente non si è notata una grande attività circa il diritto amministrativo della Chiesa in Polonia. Molti canonisti di gran rilievo, come Marian Żurowski, Edward Szafranski e Tadeusz Pawlak, dai quali si potevano attendere contributi significativi, sono morti negli ultimi anni. Józef Krukowski si è orientato verso studi sul diritto concordatario ed sui rapporti fra la Chiesa e la società civile, pur non avendo abbandonato del tutto il suo interesse verso il diritto amministrativo della Chiesa. Infatti, nel commentario polacco al Codice di Diritto Canonico ha curato i commenti riguardanti l'atto amministrativo e la procedura amministrativa nella rimozione dei parroci.⁵

⁴ J. KRUKOWSKI, *Administracja w Kościele. Zarys kościelnego prawa administracyjnego* (Amministrazione nella Chiesa. Compendio del diritto amministrativo ecclesiale), Lublin 1985.

⁵ J. KRUKOWSKI, *Konkretne akty administracyjne* (Atti amministrativi concreti), in: *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego* (Commentario al Codice di Diritto Canonico), v. I., Księga I. Normy ogólne (Libro I. Normi generali), red. J. Krukowski e Remigiusz Sobański, Poznań 2003, p. 94-160: *Sposób postępowania w rozpatrywaniu rekursów administracyjnych oraz usuwaniu i przenoszeniu proboszczów* (Il modo di procedere nel discernimento dei ricorsi am-

Tuttavia da alcuni anni pare rifiorito l'interesse per il Diritto amministrativo della Chiesa da parte di cultori del diritto canonico in Polonia. Il fenomeno è dovuto alla vivacità di una nuova generazione di canonisti che hanno pubblicato gli esiti delle loro ricerche. Fra questi giovani autori, si segnala per importanza soprattutto Paweł Malecha, a ragione del numero delle sue pubblicazioni⁶ ma anche per il suo incarico di Capo della Cancelleria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Poi viene l'Ecc.mo Grzegorz Miziński,⁷ Vescovo Ausiliare di Lublino e docente nella Facoltà di Diritto e dell'Amministrazione dell'Università Cattolica di Lublino. Si possono ancora indicare Grzegorz Leszczyński,⁸ Tomasz Białobrzeski⁹ e Remi-

ministrativi e nella rimozione dei parroci), in: Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego (Commentario al Codice di Diritto Canonico), v. V, Księga VII. Procesy (Libro VII, Processi), red: G. Erlebach, A. Dzięga, J. Krukowski, Rszard Szychmiller, Poznań 2007, s. 420-450.

⁶ P. MALECHA, *Najwyższy Trybunał Sygnatury Apostolskiej w kościelnym porządku prawnym* (Il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica nell'ordinamento giuridico ecclesiastico), in *Kuria Rzymska. Pomniki chrześcijaństwa na szlaku do Wiecznego Miasta* (Curia Romana. I monumenti della cristianità sul sentiero verso la Città Eterna), a cura di ELŻBIETA SZCZOT, Lublin 2007, 75-92; «*Lex propria*» *Najwyższego Trybunału Sygnatury Apostolskiej* («*Lex propria*» del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica), in *Finis legis Christus. Księga pamiątkowa dedykowana ks. profesorowi Wojciechowi Góralskiemu z okazji 70 urodzin* (*Finis legis Christus. Studi in onore del prof. Wojciech Góralski in occasione del 70° genetliaco*), vol. 1, a cura di J. WROCEŃSKI e J. KRAJCZYŃSKI, Warszawa 2009, p. 565-585; *Polski wymiar sprawiedliwości widziany przez pryzmat Sygnatury Apostolskiej* (L'amministrazione di giustizia polacca vista per il prisma della Segnatura Apostolica) in *Orzecznictwo rotalne w praktyce sądowej Kościoła. Materiały z ogólnopolskiego spotkania pracowników sądownictwa kościelnego w Gródku nad Dunajcem w dniach 15-16 czerwca 2009. IV Ogólnopolskie forum sądowe* (Giurisprudenza rotale in pratica giudiziaria della Chiesa. Materiali dell'incontro degli ufficiali dei tribunali ecclesiastici di tutta la Polonia a Gródek nad Dunajcem, nei giorni 15-16 giugno 2009. Il IV° convegno giudiziario di tutta la Polonia) a cura di TOMASZ ROZKRUT, Tarnów 2010, p. 11-49; *Zawieszenie sprawy sądowej o nieważność małżeństwa i przejście do procesu o dyspensę papieską super rato* (kan. 1681 KPK). *Zagadnienia wybrane* (La sospensione della causa giudiziaria sulla dichiarazione di nullità del matrimonio e il passaggio alla dispensa pontificia *super rato* (kan. 1681 CIC), Argomenti scelti), in *Lux tua veritas. Księga pamiątkowa dedykowana Jego Magnificencji Księdzu Profesorowi Janowi Maciejowi Dyduchowi z okazji 70 urodzin. Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, Wydział Teologiczny*, (*Lux tua veritas. Studi in onore del Rettore Magnifico Rev. do Prof. Jan Maciej Dyduch in occasione del 70° genetliaco. Pontificia Università Giovanni Paolo II a Cracovia, Facoltà di Teologia. Studi*), vol. XVII, Kraków 2010, p. 509-519.

⁷ A. G. MIZIŃSKI, *Motyw rekursu sądowego do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej* (Il motivo del ricorso giudiziario alla seconda sezione della Segnatura Apostolica), in *Roczniki Nauk Prawnych* (Annali delle Scienze Giuridiche) 15/2 (2005), p. 233-247; *Sądowa kontrola nad aktem administracyjnym w Kościele łacińskim* (Il controllo giudiziario sull'atto amministrativo nella Chiesa latina), in *Prawo-Administracja-Kościół* (Diritto-Amministrazione-Chiesa), n. 1-2 (20-21) 2005, p. 140-167.

⁸ G. LESZCZYŃSKI, *Charakterystyka rekursu do II sekcji Sygnatury Apostolskiej* (Caratteristica del ricorso alla II sezione della Segnatura Apostolica), in *Prawo Kanoniczne* (Diritto Canonico), 51/3-4 (2008), p. 261-274.

⁹ T. BIAŁOBRZESKI, *Ustanowienie Trybunałów administracyjnych według schematu Kodeksu*

giusz Sobański,¹⁰ morto alla fine dell'anno scorso, e l'autore di quest'articolo.¹¹

3. 1. Józef Krukowski

Nel commentario al Codice di Diritto Canonico, prima di esporre l'esegesi dei singoli canoni del Titolo IV *De actibus administrativis singularibus* del Libro I *Normae Generales*, egli presenta brevemente questa parte del Codice. Ricorda che nel CIC '17 non c'era il titolo "Atti amministrativi concreti"; afferma che esso è stato inserito nel CIC 83 per introdurre nell'ordinamento canonico sia la terminologia del diritto amministrativo contemporaneo che il regime normativo degli atti amministrativi della Chiesa e per ordinare l'insieme degli atti amministrativi, chiamati tradizionalmente rescritti, privilegi e dispense. Krukowski rileva pure che l'espressione *poszczególne akty administracyjne* (particolari atti amministrativi), con la quale è stata tradotta la terminologia latina *acti administrativi singulares* nella versione polacca del CIC 83, non è adeguata riguardo al contenuto ed è estranea alla terminologia usata nel diritto amministrativo polacco. Al posto della locuzione *poszczególne akty administracyjne* egli propone *konkretne akty administracyjne* (concreti atti amministrativi). L'autore sottolinea che gli atti amministrativi sono una forma tipica del funzionamento del potere esecutivo. Per Krukowski le espressioni potere esecutivo e potere amministrativo sono sinonimi. Spiega che il potere esecutivo è una delle tre funzioni di governo, ossia della giurisdizione, che stabilisce gli atti amministrativi sulla base delle leggi in vigore, al fine di soddisfare i bisogni nella realizzazione del bene comune di una comunità ecclesiale nei limiti di una certa discrezionalità, oppure nella realizzazione delle norme e dei decreti generali. I decreti amministrativi servono anche per risolvere i contenzioni fra gli organi giurisdizionali, come pure i contenziosi fra gli organi della potestà ecclesiastica e i fedeli quali sudditi, oppure per infliggere le pene.¹² Tutti gli atti amministrativi contemplati nel tit. IV del Libro I si segnalano per la loro concretezza. Questa caratteristica permette di distinguere gli atti amministrativi concreti dagli atti generali, come le leggi e i decreti generali. Un'altra differenza rispetto agli atti generali riguarda il modo di designare i destinatari e i fatti, nella cui evenienza pos-

Prawa Kanonicznego z 1982 r. (L'istituzione dei tribunali amministrativi secondo lo schema del Codice del Diritto Canonico del 1982), in *Prawo Kanoniczne*, 53/1-2 (2010), p. 233-244.

¹⁰ R. SOBAŃSKI, *Metodologia prawa kanonicznego* (Metodologia del diritto canonico), Warszawa 2009.

¹¹ H. M. JAGODZIŃSKI, *Reskrypt w kościelnym prawie administracyjnym* (Rescritto nel diritto amministrativo della Chiesa), in *Kieleckie Studia Teologiczne* (Studi Teologici di Kielce), 8 (2009), p. 59-76.

¹² J. KRUKOWSKI, *Konkretne akty, ...*, *op. cit.* p. 94.

sono essere applicati, la forma di cessazione del loro vigore e il grado della loro ripetizione.¹³

Nel commentario, circa il *modo di procedere nel discernimento dei ricorsi amministrativi e nella rimozione dei parroci*,¹⁴ Krukowski afferma che le norme riguardanti la procedura amministrativa si distinguono da quelle processuali per la loro maggiore flessibilità. Esse determinano il procedimento nell'emanazione degli atti amministrativi ecclesiastici e anche nella soluzione dei contenzioni sorti fra un singolo amministrato e l'autore dell'atto amministrativo, a causa del quale il destinatario si sente leso nei suoi diritti. La fissazione di queste norme è dovuta alla necessità di garantire la piena protezione dei diritti dei fedeli dall'eventuale abuso da parte degli organi del potere esecutivo della Chiesa.

Krukowski osserva che si possono distinguere vari tipi di procedura amministrativa in relazione al criterio di divisione. Come primo parametro, egli presenta l'ambito delle questioni regolate, che permette di differenziare la procedura amministrativa generale, riguardante la normativa per tutta l'attività amministrativa, dalla procedura amministrativa particolare, concernente la disciplina procedimentale nei casi particolari. Il secondo criterio è individuato nell'oggetto delle questioni regolate; vi si indica la procedura non contenzioso-amministrativa, in relazione a cause che non sono oggetto di un contenzioso, e la procedura contenzioso amministrativa, che determina il modo di risolvere i contenziosi amministrativi sorti in conseguenza dell'impugnazione degli atti amministrativi a motivo della loro illegalità o dell'imperfezione di merito.¹⁵

L'autore formula anche una specie di definizione della giustizia amministrativa, consistente nel complesso delle norme sul modo di risolvere i ricorsi amministrativi. Lo scopo di questa disciplina sta nell'individuare e risolvere, in modo giusto, secondo le norme giuridiche vigenti, i contenziosi sorti fra un singolo privato e l'amministrazione pubblica. In questo tipo di processi, la parte convenuta è sempre la parte ecclesiastica; essa può diventare parte attrice soltanto in casi eccezionali.

Krukowski fa presente che nel CIC '83 i mezzi contro gli atti amministrativi imperfetti sono distinti in due gruppi. Al primo gruppo appartengono i mezzi riconcilianti, che mirano direttamente a prevenire la creazione del contenzioso amministrativo nel senso formale. Al secondo gruppo appartengono i mezzi d'appello che mirano al discernimento e alla soluzione del contenzioso amministrativo. Questi strumenti sono:

- 1) Il ricorso gerarchico all'organo superiore dall'autore dell'atto impugna-

¹³ J. KRUKOWSKI, *Konkretne akty...*, op. cit. p. 95.

¹⁴ J. KRUKOWSKI, *Sposób postępowania...* op. cit. p. 420.

¹⁵ *Ibidem.*

to ed eventualmente l'appello al tribunale amministrativo presso la Conferenza Episcopale, se tale tribunale fosse istituito.

2) Il ricorso giuridico, cioè l'appello al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica.¹⁶

3. 2. *Paweł Malecha*

Nell'articolo intitolato *Il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica nell'ordinamento giuridico ecclesiastico*,¹⁷ P. Malecha si è proposto di far conoscere detto organismo della Curia Romana, che risulta poco noto ai laici, ma anche a numerosi sacerdoti. L'esposizione è stata divisa in quattro parti: la prima fa una breve storia del Tribunale; la seconda descrive gli ambiti delle sue attività e delle sue competenze secondo la Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*; la terza esamina le sue facoltà speciali; la quarta fornisce delle statistiche riguardanti il suo operato. L'autore constata la scarsità di pubblicazioni in lingua polacca riguardanti la Segnatura Apostolica. Nei cenni storici, egli descrive le competenze della *Signatura gratiae* e della *Signatura iustitiae*, erette da papa Alessandro VI (1492-1503), e osserva che all'ambito della *Signatura gratiae* spettava l'emanazione degli atti amministrativi legati alle decisioni giudiziali oppure concernenti gli errori nella procedura giudiziaria.¹⁸ In un certo senso questa istituzione può essere qualificata nell'ottica del diritto amministrativo. Presentando poi la Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae Universae*, considera che il compito della *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica sta nel risolvere i contenziosi sorti a motivo degli atti emanati dalla potestà amministrativa ecclesiastica a seguito di appello alla Segnatura Apostolica, chiamata ad esaminare se la decisione impugnata ha violato la legge oppure no.

Assodata l'esistenza della potestà amministrativa della Chiesa, che si estrinseca, per quanto concerne la competenza della Segnatura Apostolica, in tre Sezioni, Malecha opera le necessarie distinzioni prendendo come criteri la materia e il genere di attività. Per illustrare ciò in relazione alla Prima Sezione della Segnatura Apostolica, porta esempi tratti dal diritto civile paragonando detta Sezione all'attività della Corte di Cassazione in Italia, *Cour de Cassation* in Francia, *Bundesgerichtshof* in Germania e *Sąd Najwyższy* (Supremo Tribunale) in Polonia, che è un tribunale di cassazione, cioè cassa le sentenze dei tribunali d'appello.

Proseguendo nel paragone con gli ordinamenti secolari, Malecha spiega le competenze della Seconda Sezione della Segnatura Apostolica riferendosi alle istituzioni similari in vari Paesi, quali: *Consiglio di Stato* in Italia, *Conseil*

¹⁶ J. KRUKOWSKI, *Sposób postępowania...* op. cit. p. 421.

¹⁷ P. MALECHA, *Najwyższy Trybunał...*, op. cit.

¹⁸ P. MALECHA, *Najwyższy Trybunał...*, op. cit., p. 76.

d'Etat in Francia, *Oberster Verwaltungsgerichtshof* in Germania e *Naczelny Sąd Administracyjny* (Supremo Tribunale Amministrativo) in Polonia. La competenza principale della *Sectio Altera* consiste nel discernimento dei contenziosi sorti fra i fedeli e gli organi del potere amministrativo della Chiesa, in conseguenza dell'emanazione di un atto amministrativo singolare. Un'altra caratteristica della Sezione sta nella sua unicità, poiché attualmente essa è il solo tribunale amministrativo esistente nella Chiesa, chiamato ad esaminare i ricorsi contro le decisioni delle Congregazioni Romane oppure contro le decisioni da esse approvate. Ne consegue che la Segnatura non può giudicare nessun atto amministrativo emanato da organi amministrativi inferiori, come un vescovo diocesano o un superiore maggiore religioso. La Segnatura può esaminare anche le questioni sulla riparazione dei danni causati da un atto amministrativo illegale. In questo caso – osserva l'autore – il Supremo Tribunale non decide sulla ragionevolezza dell'organo che ha emanato l'atto amministrativo. A proposito della denominazione, Malecha ritiene errato chiamare questa Sezione *Sectio Altera*, perché la Segnatura Apostolica ha ora tre Sezioni e non due, come era un tempo.¹⁹ Tra le competenze secondarie della *Sectio Altera*, egli annovera l'esame dei contenziosi amministrativi ad essa affidati dal Romano Pontefice o dai Dicasteri della Curia Romana e il discernimento dei contenziosi riguardanti le competenze fra i Dicasteri medesimi. Alle competenze indicate è data la qualifica di "secondarie" perché esse costituiscono una esigua parte delle sue attività.

Richiamando l'art. 124 della Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, da lui considerata la base per individuare la Terza Sezione della Segnatura Apostolica, l'autore ne descrive la natura e le competenze.²⁰ Egli fa presente anzitutto che in questa Sezione la Segnatura non è un tribunale ma un organo amministrativo che vigila sulla retta amministrazione della giustizia nella Chiesa. Di conseguenza, la Segnatura assomiglia al Ministero della Giustizia proprio degli ordinamenti civili e potrebbe essere chiamata la Congregazione della Giustizia, poiché le Congregazioni sono equivalenti ai Ministeri. L'ambito di attività di questa Sezione è abbastanza ampio. Malecha lo considera ripartito in quattro sotto-sezioni:

- a) stato e l'attività dei tribunali locali;
- b) vigilanza sulla corretta attività dei tribunali locali;
- c) esame delle richieste sulla concessione della grazia nell'amministrazione della giustizia;
- d) effetti civili.

Successivamente, parlando delle facoltà speciali della Segnatura, l'autore menziona l'autorizzazione concessa ad essa di decidere sulla nullità del

¹⁹ P. MALECHA, *Najwyższy Trybunał...*, op. cit., p. 82.

²⁰ P. MALECHA, *Najwyższy Trybunał...*, op. cit., p. 86.

matrimonio in via amministrativa. Questa competenza è stata confermata anche dall'art. 5 § 2 dell'istruzione *Dignitas connubii*. Pertanto, la Segnatura Apostolica può decidere con un decreto sui casi in cui la nullità appare evidente. In pratica, però, questa facoltà viene esercitata raramente.

Il 21 giugno 2008, il Santo Padre Benedetto XVI ha emanato il *motu proprio Antiqua ordinatione tribunalium*, con il quale ha promulgato la *Lex propria* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Paweł Malecha per primo ha dedicato un articolo a questo documento.²¹ Egli anzitutto ha ripercorso l'iter delle norme in parola e ha spiegato perché il periodo di prova delle norme approvate *ad experimentum* è durato ben 40 anni. Fra i principali motivi che hanno reso lungo detto periodo figurano, a suo parere, l'elaborazione del vigente Codice di Diritto Canonico e la revisione della Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae Universale*, materia confluita nella *Pastor Bonus*. Dopo la promulgazione di questa Costituzione, si è dato spazio agli intensi lavori di preparazione del Codice dei Canoni delle Chiese Orientali, alla stesura del Regolamento Generale della Curia Romana e all'istruzione sui processi matrimoniali *Dignitas connubii*. Soltanto all'inizio del 2000 il Congresso della Segnatura ha avviato il processo concluso con le esistenti *Norme Speciali*. In questa attività si è data una certa priorità agli studi sulle questioni contenzioso-amministrative, cioè alle materie legate alla Seconda Sezione della Segnatura, cosa che non ha mancato di influenzare la restante revisione.²² In alcuni casi la Segnatura ha chiesto l'aiuto di consultori esterni, in particolare sul processo amministrativo in risposta alla questione se sia ammissibile un'istanza alla Segnatura Apostolica sulla concessione di risarcimenti indipendentemente da un ricorso circa la validità di un atto amministrativo.

L'autore presenta poi i criteri generali della revisione delle norme previgenti ed analizza i sei titoli che compendiano le nuove disposizioni legislative. A proposito del titolo iv *De processu amministrativo*, Malecha afferma che esso contiene le maggiori novità. La *Lex propria* ha adattato il processo amministrativo prima in vigore – che si basava su principi recepiti dal diritto amministrativo propri di alcuni Paesi dell'Europa Occidentale negli anni sessanta del secolo scorso – alle esigenze odierne della Chiesa. Di conseguenza, il presente processo amministrativo ha ricevuto un carattere canonico. Analizzando poi il titolo v *De amministrativa ratione procedendi*, l'autore fa presente che esso riguarda uno dei più importanti compiti della Segnatura, cioè la vigilanza sulla retta amministrazione della giustizia nella Chiesa. Inoltre, osserva che la nuova normativa è resa più chiara grazie alla suddivisione in norme del procedimento generale e in norme particolari, che riguardano le

²¹ P. MALECHA, *Lex propria...*, *op. cit.*

²² P. MALECHA, *Lex propria...*, *op. cit.*, p. 568.

procedure di determinate competenze di cui trattano i sei capitoli del medesimo titolo. Le principali novità sono ritenute le seguenti: la possibilità di giudicare le cause nel merito (art. 111 § 3); la nuova procedura disciplinare nei confronti degli impiegati dei tribunali (art. 113); la menzionata possibilità di ricevere la dispensa dalla seconda decisione affermativa nelle cause di dichiarazione di nullità del matrimonio (art. 115); la citata possibilità della dichiarazione di nullità matrimoniale nei casi che non esigono *accurationem disquisitionem vel investigationem* (art. 118); l'impossibilità di impugnare un decreto *executionis* (art. 120 § 1). In conclusione, Malecha sottolinea che la nuova legge è frutto dell'esperienza giurisprudenziale della Segnatura Apostolica e non di una costruzione astratta. Esprime la speranza che la *Lex Propria* avrà anche un influsso indiretto sul migliore funzionamento dell'amministrazione della giustizia in tutta la Chiesa.²³

Nell'anno 2010 Paweł Malecha ha pubblicato un interessante articolo intitolato *L'amministrazione della giustizia polacca vista attraverso il prisma della Segnatura Apostolica*,²⁴ che presenta in maniera dettagliata l'attività dei tribunali ecclesiastici in Polonia. Nell'introduzione espone brevemente la struttura, i compiti e le competenze del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Quindi individua i tre ambiti delle sue competenze ampiamente descritte nel contributo scientifico già esaminato, le quali, secondo la nuova *Lex propria*, non sarebbe corretto chiamarle Sezioni,²⁵ come le qualifica il linguaggio comune. Ciononostante la divisione in tre Sezioni è ancora seguita per motivi metodologici nell'articolo stesso, che concentra l'attenzione soprattutto sulla terza Sezione, con funzioni simili a un Ministero della Giustizia, poiché le cause provenienti dalla Polonia trattate dalla Prima e dalla Seconda Sezione non sono numerose. L'articolo presenta in maniera sistematica le osservazioni e le obiezioni che emergono più spesso nei confronti dei tribunali ecclesiastici polacchi. Espone anche alcuni dati statistici, comparandoli con i dati europei e mondiali.

Circa la prima Sezione, che assomiglia a una Corte di Cassazione, Malecha scrive che l'ultima causa proveniente dalla Polonia è stata introdotta nel 2002, la quale però, non avendo *fumus boni iuris*, è stata presto conclusa. Più numerose sono state cause nella Seconda Sezione, che svolge le funzioni di un Supremo Tribunale Amministrativo. Le cause provenienti dalla Polonia sono risultate di un certo numero, che però, messo in confronto con quello relativo agli altri Paesi, appare esiguo. La contrazione numerica è dipesa anche dal fatto che alcuni ricorsi non sono stati accolti perché presentati dopo il tempo utile o perché non riferiti ad un atto amministrativo singolare ema-

²³ P. MALECHA, *Lex propria ...*, op. cit. p. 585

²⁴ P. MALECHA, *Polski wymiar sprawiedliwości...*, op. cit., p. 585.

²⁵ P. MALECHA, *Polski wymiar sprawiedliwości...*, op. cit., p. 11.

nato o approvato da un Dicastero della Curia Romana. Tuttavia altri ricorsi sono stati ben redatti ed argomentati.

A proposito della Terza Sezione, l'autore afferma che ultimamente tutti i tribunali polacchi inviano la relazione sulla loro attività alla Segnatura. Dai rapporti relativi all'anno 2007 emerge che in quel anno nei tribunali polacchi lavoravano 382 giudici, dei quali il 35,5 % non in possesso del grado accademico richiesto dalla legge, 92 difensori del vincolo, di cui il 36 % senza il grado accademico necessario, e 57 avvocati.²⁶ Dalle relazioni si deduce che in alcuni casi la stessa persona svolgeva la funzione di giudice in più tribunali. La stessa cosa riguardava gli avvocati. In molti tribunali il difensore del vincolo ha pure il compito di promotore di giustizia. Poiché un considerevole numero di ufficiali dei tribunali non possiede il grado accademico richiesto, è stato necessario concedere la relativa dispensa, concessa per un periodo determinato di cinque, tre, due o anche per un anno, al fine di indurre all'adempimento delle prescrizioni di legge. Un altro problema dei tribunali polacchi è costituito dal cumulo degli uffici ricoperti dallo stesso soggetto. Anche la nomina dei giudici solleva problemi, perché accade che la funzione è svolta da ufficiali delle Nunziature in altri Paesi, da studenti di diritto canonico negli atenei all'estero o da professori delle varie università. A seguito di interventi della Segnatura Apostolica, attualmente ogni tribunale ecclesiastico in Polonia possiede almeno un avvocato, quota certamente insufficiente, perché ogni parte in giudizio ha il diritto a un proprio patrono.²⁷

Per quanto riguarda le attività dei tribunali polacchi, si constata un aumento delle cause di nullità matrimoniale, al punto che la Polonia figura al primo posto tra i Paesi europei per introduzione di dette cause.

Nello stesso anno 2010, Malecha ha pubblicato pure un articolo intitolato *La sospensione della causa giudiziaria sulla dichiarazione di nullità del matrimonio e il passaggio alla dispensa pontificia super rato (can. 1681 del CIC., Argomenti scelti)*,²⁸ nel quale è effettuata un'analisi sintetica della questione sul passaggio da un giudizio sulla dichiarazione di nullità del matrimonio ad un processo amministrativo per la dispensa pontificia dal matrimonio rato e non consumato. L'articolo è diviso in quattro parti. La prima presenta gli argomenti che hanno condotto Papa Giovanni Paolo II a permettere lo svolgimento del processo sulla dichiarazione di nullità del matrimonio anche dopo la dispensa *super rato* sullo stesso. La seconda parte tratta la questione *de consensu partium*, considerata dal can. 1681. La parte successiva è dedicata all'obbligo del giudice di informare le parti quando nel processo affiora un dubbio circa la mancata consumazione del matrimonio. L'ultima parte rileva una differenza

²⁶ P. MALECHA, *Polski wymiar sprawiedliwości...*, op. cit., p. 16.

²⁷ P. MALECHA, *Polski wymiar sprawiedliwości...*, op. cit., p. 21.

²⁸ P. MALECHA *Zawieszenie sprawy ...*, op. cit.

esistente fra il procedimento dei tribunali locali e quello della Rota Romana. L'autore osserva che il processo amministrativo per la dispensa non è mai separato dal processo giudiziario sulla dichiarazione di nullità del matrimonio, ma si svolge allo stesso tempo, anche se in maniera subordinata.²⁹

3. 3. S. E. Mons. Artur Grzegorz Miziński

Nell'articolo *Il controllo giudiziario sull'atto amministrativo nella Chiesa latina*,³⁰ Miziński fa presente che la protezione dei diritti delle persone fisiche e giuridiche è una delle principali funzioni di governo e dell'ordinamento giuridico degli organismi sociali. Anche nel Diritto della Chiesa sono stati creati vari strumenti per proteggere i diritti soggettivi dei fedeli nel corso della storia. Dall'inizio del xx secolo fino alla riforma operata dalla cost. ap. *Regimini Ecclesiae Universae* nel 1967, in pratica l'unico mezzo d'appello contro un atto amministrativo fu il ricorso gerarchico a una delle Congregazioni competenti della Curia Romana. Una normativa del genere fu adottata nel Codice di Diritto Canonico del 1917. Papa Paolo VI diede impulso ad una regolazione giuridica sulla giustizia amministrativa con l'intenzione di istituire una rete dei tribunali locali amministrativi secondo i Principi approvati dal Sinodo dei Vescovi del 1967 per la riforma del Codice di Diritto Canonico. Il riflesso della nuova impostazione si può vedere, secondo l'autore, nella Costituzione Apostolica appena citata che ha dato origine alle due Sezioni della Segnatura Apostolica, con la fondazione del primo tribunale amministrativo come suprema autorità. Questa situazione si presumeva provvisoria, in attesa di istituire i tribunali delle istanze inferiori. Nel Codice di Diritto Canonico del 1983, con il can. 1445 § 2, il Legislatore attribuisce alla Seconda Sezione del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica la competenza di dirimere le controversie sorte come risultato dell'attività dell'amministrazione della Chiesa, legittimamente deferite al medesimo tribunale, di risolvere le altre controversie amministrative sottoposte al medesimo Tribunale dal Romano Pontefice o dai Dicasteri della Curia Romana e di decidere sul conflitto di competenza tra gli stessi Dicasteri.³¹ Lo sviluppo della Segnatura Apostolica fu molto incentivato dalla promulgazione della Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, che rappresentò un passaggio determinante nel rinnovamento post-conciliare della Curia Romana. In virtù dell'art. 123 di questa Costituzione, il Tribunale della Segnatura Apostolica, nella sua Seconda Sezione, è stato reso competente di decidere sui ricorsi contro un atto amministrativo singolare emanato o approvato da un dicastero della Curia Romana, se questo atto abbia violato qualche legge nel deliberare o nel procedere. Tale

²⁹ P. MALECHA *Zawieszenie sprawy ...*, op. cit. p. 518.

³⁰ A. G. MIZIŃSKI, *Sądowa kontrola...*, op. cit.

³¹ A. G. MIZIŃSKI, *Sądowa kontrola...*, op. cit., p. 147.

ricorso deve essere presentato entro 30 giorni utili. In questi casi, oltre al giudizio d'illegittimità, la Segnatura può giudicare, qualora il ricorrente lo chieda, pure circa il risarcimento dei danni causati dall'atto illegittimo.

L'autore sostiene la tesi che nel ricorso contenzioso-amministrativo la parte resistente sia contemporaneamente l'organo amministrativo inferiore e un competente Dicastero della Curia Romana. Infatti, la Seconda Sezione esamina la legalità dell'atto emanato dall'organo della potestà inferiore e confermato dal Dicastero competente della Curia Romana. Questi due disposizioni non sono trattati come due atti amministrativi differenti, anche se riguardano lo stesso oggetto. Sia l'organo della potestà inferiore sia il Dicastero della Curia hanno un interesse passivo di provare la legalità dei propri atti. In questo procedimento, il Dicastero non aveva agito come tribunale giudiziario, ma come organo gerarchico superiore dall'autore dell'atto impugnato. Ciò scaturisce pure dalla natura delle cose, perché un tribunale non difende le sue sentenze contro un altro tribunale, cosa che non avviene nel nostro caso. L'autore osserva che, nel caso contrario, si darebbe la falsa impressione di considerare i Dicasteri della Curia come organismi sottomessi alla Segnatura.³²

L'autore ritiene tuttora aperta la questione della responsabilità per i danni causati dall'atto illegale. Infatti si chiede se gli obblighi di risarcimento devono essere assunti soltanto dall'autore dell'atto o, nel quadro della solidarietà fra il potere inferiore e quello superiore, anche dal Dicastero competente, nel caso in cui l'atto in parola fosse stato approvato da esso durante la procedura del ricorso gerarchico.³³

Secondo Miziński non si può parlare di un vero sistema di giustizia amministrativa nella Chiesa, poiché l'unico mezzo efficace d'appello è il ricorso contenzioso-amministrativo.³⁴ Esso tuttavia, da una parte, garantisce la difesa dei diritti soggettivi di un suddito dell'amministrazione ecclesiastica e, da un altro lato, garantisce il funzionamento efficace della stessa amministrazione. L'autore analizza poi i requisiti che devono possedere i soggetti, gli oggetti e i motivi del ricorso arrivando alla conclusione che bisogna rivedere tutta la dottrina sul ricorso medesimo. Egli ritiene necessario definire esattamente la nozione di atto amministrativo singolare e unificare la terminologia in materia. Inoltre fa presente che dopo 37 anni di vita della Seconda Sezione della Segnatura Apostolica si dovrebbero emanare le nuove norme per detto tribunale. Infine, prospetta l'opportunità di erigere nella Chiesa i tribunali amministrativi di grado inferiore allo scopo di introdurre pienamente nell'amministrazione della Chiesa il sistema della doppia giuri-

³² A. G. MIZIŃSKI, *Sądowa kontrola...*, p. *op. cit.*, 161.

³³ A. G. MIZIŃSKI, *Sądowa kontrola...*, p. *op. cit.*, 162-163.

³⁴ A. G. MIZIŃSKI, *Sądowa kontrola...*, p. *op. cit.*, 165.

sdizione.³⁵ Nello svolgimento della tematica, l'autore si è basato soprattutto sugli autori polacchi, come Z. Grocholewski, J. Krukowski, C. Świniarski, M. Żurowski.

Nello stesso anno 2005, Miziński pubblicò un articolo intitolato *Motivo del ricorso giudiziario alla Seconda Sezione della Segnatura Apostolica*,³⁶ nel quale prese in considerazione lo sviluppo della nozione del motivo di ricorso in parola, cominciando dalla presentazione del ricorso alla luce delle Costituzioni Apostoliche *Regimini Ecclesiae Universae* e *Pastor Bonus*. Il motivo del ricorso costituirebbe, secondo i due documenti, una violazione della legge o l'illegalità dell'atto amministrativo. Miziński rileva che la *Pastor Bonus* rende formalmente possibile la presentazione della richiesta per il risarcimento dei danni causati dall'atto amministrativo. Egli ricorda che i termini usati dal Legislatore per definire l'oggetto del ricorso hanno causato fra gli studiosi una grande discussione sul loro significato. Specialmente la nozione *violatio legis*, presente nell'art. 106 della Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae Universae*, ha creato una diversità di opinioni ed ha provocato una richiesta di chiarimento in merito alla Pontificia Commissione dell'Interpretazione dei Decreti del Concilio Vaticano II. Nonostante il pronunciamento inequivocabile circa l'interpretazione dell'espressione *violatio legis*, nella dottrina è continuata la discussione sul tema. L'autore presenta poi le fasi di questa discussione e arriva ad affermare che, in base al CIC' 83 e all'art. 123 della Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, l'ordinamento canonico garantisce ai fedeli la protezione dei loro diritti soggettivi, in senso largo, nel caso siano stati violati da un atto amministrativo singolare, sempre che tale violazione consista nella trasgressione di qualche norma giuridica. Concludendo, fa presente che il motivo del ricorso alla Seconda Sezione della Segnatura Apostolica può essere soltanto un atto amministrativo illegale, causato dalla violazione di una norma giuridica sia nel procedimento sia nel discernimento. Secondo il § 2 dell'art. 123 di *Pastor Bonus*, la Segnatura, oltre all'illegalità può decidere anche sul risarcimento dei danni causati dall'atto amministrativo illegale, se il ricorrente ha chiesto espressamente detta riparazione. Anche in questa norma si vede un grande influsso degli autori polacchi, menzionati nell'articolo precedente.

3. 4. Grzegorz Leszczyński

Il tema del ricorso alla Seconda Sezione della Segnatura Apostolica è stato ripreso e approfondito da Grzegorz Leszczyński nel 2008 nel suo articolo *La caratteristica del ricorso alla Seconda Sezione della Segnatura Apostolica*,³⁷

³⁵ A. G. MIZIŃSKI, *Sądowa kontrola...*, p. op. cit., 166.

³⁶ A. G. MIZIŃSKI, *Motyw rekursu...*, op. cit.

³⁷ G. LESZCZYŃSKI, *Charakterystyka rekursu...*, op. cit.

che mette a fuoco il motivo, l'oggetto e il soggetto del ricorso medesimo. L'autore inizia il suo scritto ricordando il discorso del Papa Giovanni Paolo II del 1979, indirizzato alla Rota Romana, nel quale il Romano Pontefice ha ribadito che il compito della Chiesa è di annunciare e di proteggere i diritti fondamentali dell'uomo in tutte le fasi della sua esistenza. Uno di tali diritti fondamentali è quello alla difesa, che garantisce la protezione della persona, dei suoi diritti e dei suoi beni.³⁸

A proposito del soggetto, egli distingue quello attivo da quello passivo, ossia chi introduce il ricorso e chi si oppone ad esso, caratterizzati da un diverso interesse giuridico. Fa presente che per iniziare una procedura contenzioso-amministrativa sono essenziali la capacità giuridica, sia generale sia processuale, e soprattutto l'interesse di agire, che deve essere personale, diretto e attuale. La parte ricorrente può essere una persona fisica o giuridica e anche l'autorità amministrativa inferiore. La parte resistente è sempre un Dicastero della Curia Romana. Il motivo del ricorso sta nell'illegalità dell'atto, cioè nella *violatio legis*, che la Pontificia Commissione dell'Interpretazione dei Decreti del Concilio Vaticano II ha definito *error iuris*. L'oggetto del ricorso è costituito dall'atto amministrativo emanato da un Dicastero della Curia Romana. Leszczyński considera il ricorso una realizzazione efficace del diritto alla difesa nel processo contenzioso amministrativo contro le decisioni delle Congregazioni Romane, perché offre la possibilità di proteggere i diritti dei fedeli contro tali decisioni.³⁹

3. 5. Henryk M. Jagodziński

Nel 2009, lo scrivente ha pubblicato un articolo intitolato *Rescritto nel diritto amministrativo della Chiesa*,⁴⁰ che presenta la figura di questo atto giuridico nel contesto del diritto amministrativo canonico e l'analisi della normativa vigente al riguardo. Il contributo inizia con cenni storici sul diritto amministrativo nell'ambito statale, individuandone la nascita con l'elaborazione della dottrina sulla divisione dei poteri, applicata per la prima volta in Francia con la Rivoluzione del 1789. Il fenomeno della divisione dei poteri si diffuse poi nei Paesi che si ispirarono a tale cambiamento.

Successivamente viene esposto lo sviluppo del diritto amministrativo nell'ambito del diritto canonico. È sottolineato il fatto che fra i canonisti non si parlava di diritto amministrativo come ramo a se stante nell'ordinamento canonico fino alla metà degli anni sessanta, vale a dire fino alla promulgazione della Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae Universae*, del 15 agosto 1967.

³⁸ G. LESZCZYŃSKI, *Charakterystyka rekursu...*, op. cit., p. 261.

³⁹ G. LESZCZYŃSKI, *Charakterystyka rekursu ...*, op. cit., p. 273.

⁴⁰ H. M. JAGODZIŃSKI, *Reskrypt w kościelnym ...* op. cit.

Quindi viene esposta la nozione di atto amministrativo, nella cui categoria rientra pure il rescritto, messo a fuoco nella sua nozione e nella sua evoluzione storica, dall'antichità fino al Codice di Diritto Canonico del 1983. È posta attenzione al can. 59, § 1, che delinea il rescritto come l'atto amministrativo dato per iscritto dalla competente autorità esecutiva, per mezzo del quale, di sua stessa natura, su petizione di qualcuno, viene concesso un privilegio, una dispensa o un'altra grazia. Sono poi presentate le caratteristiche che accomunano il rescritto agli altri atti amministrativi, nella sua indole di un atto amministrativo singolare, concreto, unilaterale, extragiudiziale, emanato dalla potestà esecutiva.

Nei seguenti paragrafi sono state analizzate le caratteristiche specifiche dei rescritti, consistenti in una risposta ad una petizione, emanata per iscritto, contenente la concessione di una grazia, basata sulla sua adeguata motivazione espressa direttamente da chi l'ha chiesto, sorretta dal suo fine ultimo che è il bene di una o più persone. È stata pure affrontata la questione sulle autorità competenti per la sua emanazione. Successivamente l'attenzione è stata data al procedimento amministrativo nella formazione dei rescritti, con l'analisi su chi lo può chiedere e su quali possono essere i suoi vizi nella richiesta. Poi viene trattata la questione dell'efficacia dei rescritti e dei modi e dei principi legati alla loro esecuzione. L'ultimo paragrafo è dedicato alla concessione delle licenze e alla concessione di grazie fatte a viva voce. Anche se licenze ed altre grazie emanate in questo modo non sono i rescritti, esse tuttavia, secondo le disposizioni del Codice, sono regolate dalla stessa normativa. I requisiti richiesti per gli atti giuridici dipendono dal foro per il quale sono stati destinati. Sono più esigenti quelli previsti per il foro esterno rispetto a quelli relativi al foro interno.

3. 6. Remigiusz Sobański

Remigiusz Sobański è autore conosciuto piuttosto per le opere di filosofia del diritto. Nel suo ultimo libro *Metodologia del diritto canonico*⁴¹ ha dedicato un paragrafo all'*Interpretazione degli atti amministrativi singolari*⁴² e al tema del *Procedimento giudiziario e amministrativo*.⁴³ A proposito degli atti amministrativi, che occupano il maggiore spazio giuridico, egli costata che sono emanati in applicazione della legge. Detti atti sono composti dai decreti, ma anche dai divieti e dai rescritti. Considera come loro requisiti caratteristici la comprensione e la forma scritta, anche se, a suo parere, la forma scritta non è necessaria per la validità. Sobański osserva che nel can. 36, § 1 si trova il principio ermeneutico per tutti gli atti amministrativi singolari, siano essi

⁴¹ R. SOBAŃSKI, *Metodologia prawa...*, op. cit.

⁴² R. SOBAŃSKI, *Metodologia prawa...*, op. cit., p. 109-112.

⁴³ R. SOBAŃSKI, *Metodologia prawa...*, op. cit., p. 118-122.

decreti o rescritti, in piena armonia con i canoni 17 e 18 del CIC'83, in modo tale che viene sottolineata maggiormente l'importanza dell'interpretazione filologica. Dato che l'atto amministrativo si basa sulla legge, rileva che fra l'autore dell'atto e il suo destinatario dovrebbe esistere una unità ermeneutica.⁴⁴ L'autore presenta pure i restanti principi per l'interpretazione degli atti amministrativi contenuti in altri canoni.

Il paragrafo riguardante il procedimento giudiziario e amministrativo si trova nel capitolo quinto del suo libro ed è intitolato l'applicazione del diritto canonico. Sobański afferma che per l'applicazione del diritto si intende l'uso delle facoltà attribuite da una determinata norma giuridica. Questo uso può essere facoltativo od obbligatorio. L'applicazione del diritto si effettua via amministrativa o giudiziaria, per ciascuna delle quali è prevista una propria disciplina sul un modo di procedere,⁴⁵ anche se talvolta è assai difficile distinguere quali cause devono seguire un percorso amministrativo e quali quello giudiziaria. Il motivo di tale difficoltà dipende dall'unità del potere nella Chiesa.

Le pene, in linea di principio, si dovrebbero infliggere per via giudiziaria, anche se possono essere irrogate pure per via amministrativa, a norma del can. 1342. Rimane nella competenza del legislatore decidere la via da seguire nelle singole cause. In alcuni casi la decisione in proposito dipende dal caso concreto (cfr. can. 1709 § 1). Secondo Sobański, le differenze fra via giudiziaria e quella amministrativa illustra lo scopo di ciascuno dei due procedimenti. Quello giudiziario è orientato alla rivelazione della verità oggettiva tramite la decisione del giudice, basata sulla certezza morale. Invece il procedimento amministrativo è orientato alla creazione di un bene e non verso la scoperta dello stato attuale delle cose introducendo cambiamenti nella situazione giuridica della persone tramite l'applicazione della legge. Per via giudiziaria la legge diventa effettiva quando stabilisce l'adeguatezza fra la legge e lo stato di fatto; mentre per via amministrativa la legge diventa effettiva quando il bene viene concretizzato nei casi singolari. L'organo esecutivo dispone di maggiore libertà procedurale di quello giudiziale nell'applicazione della legge. Per il tribunale la legge è il fine, cioè la rivelazione della verità, mentre per l'organo amministrativo esso è un mezzo per l'attuazione del bene, al quale si arriva modificando la situazione giuridica dei destinatari o creando una nuova situazione giuridica. Il potere amministrativo certamente deve osservare la legge; però essa è soltanto un mezzo per intervenire in una situazione concreta.⁴⁶ La distinzione sul diverso ruolo esercitato dal fine nella via giudiziaria e in quella amministrativa, presentata dall'autore, non deve

⁴⁴ R. SOBAŃSKI, *Metodologia prawa...*, op. cit., p. 110.

⁴⁵ R. SOBAŃSKI, *Metodologia prawa...*, op. cit., p. 118.

⁴⁶ R. SOBAŃSKI, *Metodologia prawa...*, op. cit., p. 120.

essere capita come una separazione fra la verità e il bene, perché stabilire la verità serve anche al bene spirituale. Proprio questo, secondo Sobański, è stato il motivo per cui, tra i processi speciali regolati dal libro VII del CIC'83, accanto ai processi giudiziari per la dichiarazione della nullità del matrimonio sono stati collocati i processi svolti in via amministrativa (per la dispensa dal matrimonio rato e non consumato) e la procedura per cause demandate alla Congregazione competente (sulla nullità dell'ordine sacro, cfr. can. 1709 § 1).⁴⁷ L'autore sottolinea che non si può applicare una legge senza la sua interpretazione secondo determinate regole. Detta interpretazione, fatta nel processo per l'applicazione della legge sia in via giudiziaria sia in via amministrativa, è indirizzata alla concreta soluzione di un caso.

3. 7. Tomasz Białobrzeski

Tomasz Białobrzeski ha pubblicato l'articolo *L'istituzione dei tribunali amministrativi secondo lo schema del Codice del Diritto Canonico del 1982*⁴⁸ nella rivista *Prawo Kanoniczne* (Diritto Canonico). L'autore ha svolto la sua tesi dottorale presso l'Università di Navarra sulle norme del procedimento amministrativo nei progetti della *Lex de Procedura administrativa*.⁴⁹ Egli ricorda che nei lavori per la riforma del Codice di Diritto Canonico si postulava l'istituzione dei tribunali amministrativi locali presso le Conferenze Episcopali, basandosi sui nn. 6 e 7 dei principi per la riforma di detto Codice. Il principio al n. 6 si basava sulla fondamentale uguaglianza dei fedeli e indicava la necessità di individuare e proteggere i diritti soggettivi. Invece principio n. 7 postulava un riordino della procedura per la protezione di tali diritti.

L'articolo presenta la problematica dei tribunali amministrativi nello schema del CIC del 1982, senza toccare la materia relativa al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, perché questo non entrava nella competenza della Pontificia Commissione Speciale *De Procedura administrativa*. Alla Segnatura è stato fatto solo qualche riferimento in tema di competenze dei tribunali amministrativi nei singoli gradi. Alla fine, dopo studi e discussioni, il Papa Giovanni Paolo II ha escluso i canoni 1737-1740 dallo schema del CIC del 1982, i quali perciò non sono entrati nel Codice promulgato nel 1983. I motivi che hanno indotto il Romano Pontefice a tale decisione non sono conosciuti. Secondo il parere dell'autore, anche se questi canoni non compaiono nel nuovo CIC, il tema sollevato sui tribunali locali amministrativi, il lavoro svolto dalla Pontificia Commissione per la revisione del CIC e le iniziative di alcune Chiese particolari permettono di conoscere meglio la

⁴⁷ R. SOBAŃSKI, *Metodologia prawa...*, op. cit., p. 120.

⁴⁸ T. BIAŁOBRZESKI, *Ustanowienie Trybunałów ...*

⁴⁹ T. BIAŁOBRZESKI, *Las normas de procedimiento administrativo en los proyectos de la „Lex de Procedura administrativa”*, Pamplona 2007.

questione dei tribunali amministrativi e possono anche servire negli eventuali lavori per una futura legislazione canonica. Nella conclusione l'autore si chiede se il CIC del 1983 possiede i meccanismi che garantiscono in modo adeguato la difesa dei diritti soggettivi e se, nel caso della loro violazione, esistono gli strumenti idonei per il loro recupero. A questa domanda egli risponde in maniera positiva, sottolineando che essa scaturisce proprio dalle norme contenute nel CIC. Afferma che i diritti dei fedeli sono protetti in maniera adeguata e, nel caso della loro violazione, il fedele può cercare una soluzione per via arbitrale o presentare un ricorso giuridico-amministrativo o gerarchico. In questa maniera, mentre rimane osservato il principio di evitare le contese fra i fedeli, è garantita la giustizia nell'esercizio della potestà amministrativa e vengono protetti i diritti soggettivi dei fedeli.⁵⁰

4. Conclusione

La riflessione circa il diritto amministrativo nella letteratura canonistica polacca, successiva all'anno 2001, si è svolta soprattutto in forma di articoli apparsi in varie riviste o nelle raccolte di studi giuridici. Tranne il compianto professore Remigiusz Sobański, scomparso nell'anno 2010, i loro autori rappresentano una nuova generazione dei canonisti che hanno concluso i loro studi alla fine degli anni novanta o all'inizio del terzo millennio. Essi fanno spesso riferimento alle generazioni precedenti dei canonisti polacchi, a quelli impegnati in modo speciale nello studio di diritto amministrativo, come J. Krukowski, Card. Z. Grocholewski, M. Żurowski, F. Lempa, C. Świniarski. L'opera che senza dubbio ha avuto il maggiore influsso su detti autori è stata *Administracja w Kościele. Zarys kościelnego prawa administracyjnego* (Amministrazione nella Chiesa. Compendio di diritto amministrativo ecclesiale, Lublin 1985), di J. Krukowski, che si potrebbe definire come il primo trattato del diritto amministrativo della Chiesa. Ovviamente la nuova generazione di canonisti ha fatto riferimento pure a studiosi stranieri come F. Daneels, G. P. Montini, J. Canosa, E. Baura, P. Ciprotti, F. Ostillo, S. F. Aumenta, P.A. Bonnet, A. Ranaudo P. Moneta, I. Gordon, E. Labandeira, F. Salerno, J. Hervada, J. Llobell, J. Herranz, E. Graziani.

Fra i testi degli autori polacchi si segnalano per una certa originalità gli articoli di P. Malecha, che nei suoi scritti ha fatto riferimento pure al diritto statale ed ha individuato praticamente l'esistenza nella Segnatura Apostolica di tre Sezioni e non di due. Dopo la promulgazione della nuova *Lex propria* della Segnatura, ha affermato che la denominazione corrente non è del tutto corretta, pur avendola seguita per motivi metodologici. Egli è stato anche autore del primo articolo in assoluto sulla legge appena indicata. Il

⁵⁰ T. BIAŁOBRZESKI, *Ustanowienie Trybunałów ...*, op. cit., p. 243.

suo contributo sull'amministrazione della giustizia in Polonia rivela in un certo senso che è stata recepita la riflessione sul diritto amministrativo nella Chiesa polacca.

La maggior parte degli scritti citati riguarda questioni legate in senso stretto o ampio alla giustizia amministrativa. Quasi sempre sono accompagnati da una presentazione dello sviluppo storico dei temi trattati e contengono alcune valutazioni molto interessanti e, in alcuni casi, controverse.

Miziński ha affermato che non si può parlare dell'esistenza di un sistema concreto di giustizia amministrativa nella Chiesa.⁵¹ Ha sollevato la questione della responsabilità per i danni causati dall'atto illegale, se gli obblighi di risarcimento devono essere assunti soltanto dall'autore dell'atto o anche dal Dicastero competente che lo ha confermato. Tuttavia l'autore non presenta alcuna risposta a tale domanda. Inoltre ipotizza che nel futuro si dovrebbe tornare al progetto di erigere nella Chiesa dei tribunali amministrativi di grado inferiore, con lo scopo di introdurre pienamente il sistema della doppia giurisdizione nell'amministrazione della Chiesa.⁵²

Sobański ha sviluppato il concetto della distinzione tra la via amministrativa e la via giudiziaria in base ai loro fini ultimi, cioè la rivelazione della verità e il bene.

Certamente il periodo considerato degli ultimi dieci anni non è lungo. Nel frattempo numerose questioni riguardanti il diritto amministrativo della Chiesa hanno trovato le loro risposte, ed è quindi comprensibile che non siano apparse molte opere in merito. Tuttavia, occorre rilevare che dopo Krukowski nessuno ha tentato di comporre un trattato di diritto amministrativo in lingua polacca o almeno la stesura di un manuale per gli studenti di diritto canonico, anche se in Polonia ci sono due Facoltà di Diritto Canonico. Bisogna anche riconoscere che, con l'eccezione di Malecha, nessuno degli autori polacchi ha dedicato studi sulla nuova *Lex Propria*, che ha una importanza fondamentale per il diritto amministrativo della Chiesa.

L'esperienza della vita quotidiana ci insegna l'importanza di questo ramo del Diritto Canonico per un miglior funzionamento dell'organismo ecclesiale. L'interesse per il diritto amministrativo della Chiesa in ambito polacco è testimoniato dal fatto che recentemente sono stati organizzati due convegni dedicati al tema. Anzitutto ha avuto luogo La Conferenza Internazionale del Diritto Canonico, svoltasi nei giorni 7 – 8 settembre 2010, a Toruń, dedicata all'*Organizzazione e funzionamento dell'Amministrazione nella Chiesa*. Essa è stata organizzata dall'Associazione dei Canonisti Polacchi, Curia Diocesana di Toruń Cattedra del Diritto Pubblico della Chiesa e del Diritto Costituzione dell'Università Cattolica di Lublin e dalla Società Scientifica della

⁵¹ A. G. MIZIŃSKI, *Sądowa kontrola...*, op. cit., p. 165.

⁵² A. G. MIZIŃSKI, *Sądowa kontrola...*, op. cit., p. 166.

medesima Università. Al Convegno ha partecipato pure il Card. Zenon Grocholewski, che ha presentato una relazione sulle *Competenze della Congregazione per l'Educazione Cattolica*.

Gli interventi successivi, citati di seguito, sono stati dedicati ai principali ambiti del diritto amministrativo della Chiesa:

1) JÓZEF KRUKOWSKI, *Podstawy teoretyczno-prawne i teologiczne kościelnego prawa administracyjnego* (I fondamenti teoretico-giuridici e teologici del diritto amministrativo della Chiesa).

2) WOJCIECH GÓRALSKI, *Zasada jedności władzy w Kościele a podział jej funkcji na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą* (Il principio dell'unità del potere nella Chiesa e la sua divisione in funzione legislativa, esecutiva e giudiziaria).

3) MIROŚLAW SITARZ, *Zasada legalności w prawowaniu władzy administracyjnej w Kościele* (Il principio della legalità nello svolgimento del potere amministrativo nella Chiesa).

4) WIESŁAW WENZ, *Zasada dyskrecjonalności w sprawowaniu władzy administracyjnej w Kościele* (Il principio della discrezionalità nello svolgimento del potere amministrativo nella Chiesa).

5) ARTUR GRZEGORZ MIZIŃSKI, *Pojęcie kościelnego aktu administracyjnego* (La nozione dell'atto amministrativo ecclesiastico).

6) JÓZEF WROCEŃSKI, *Kompetencje administracyjne w Kościele na mocy władzy zwyczajnej i władzy zastępczej* (Le competenze amministrative nella Chiesa in virtù del potere ordinario e vicario).

7) GRZEGORZ LESZCZYŃSKI, *Zasady ogólnej procedury administracyjnej w Kodeksie Prawa Kanonicznego z 1983 r* (I principi della procedura generale amministrativa nel Codice del Diritto Canonico del 1983).

8) TOMASZ BIAŁOBRZESKI, *Wady kościelnych aktów administracyjnych* (I vizi degli atti amministrativi ecclesiastici).

9) WIESŁAW KRAIŃSKI, *Kontrola kościelnych aktów administracyjnych* (Il controllo degli atti amministrativi ecclesiastici).

10) PIOTR MAJER, *Odpowiedzialność za szkody wynikłe z nielegalnych aktów administracyjnych* (La responsabilità per i danni causati dagli atti amministrativi illegali).

Presso la Facoltà di Diritto Canonico all'Università di Stefan Card. Wyszyński a Varsavia in collaborazione con la *Consociatio Internationalis Studio Iuris Canonici Promovendo* è stato organizzato nel settembre di questo anno un Congresso Internazionale di Diritto Canonico dedicato al tema *Amministrazione nel Diritto Canonico*.

Quando questo articolo è stato terminato gli atti di ambedue eventi non erano stati ancora pubblicati.