

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA ECCLESIASTICA E GIURISPRUDENZA

JAVIER CANOSA

SOMMARIO: 1. La tutela giurisdizionale nei confronti dell'amministrazione ecclesiastica.- 2. Evoluzione delle linee giurisprudenziali.- 3. La tutela giurisdizionale stabilita nella legislazione vigente.- 4. Considerazione conclusiva.

1. LA TUTELA GIURISDIZIONALE NEI CONFRONTI DELL'AMMINISTRAZIONE ECCLESIASTICA

SE è vero che ogni attività organizzata compiutamente ha bisogno di controlli idonei a salvaguardarne il corretto svolgimento, la funzione amministrativa non costituisce al riguardo un'eccezione. I controlli restano necessari non solo per una ragione di buon andamento ma anche per un motivo di giustizia, poiché il buon governo è certamente responsabilità dell'autorità che governa ed è allo stesso tempo un diritto dei governati.¹

Ogniqualevolta viene commesso uno sbaglio ad opera di chi, in materia di attività amministrativa, è tenuto a decidere, non di rado si produce nel contempo una lesione o nei diritti fondamentali dei governati o in altri diritti non trascurabili. Affinché possano essere tutelate tali situazioni giuridiche soggettive e, quindi, allo scopo di salvaguardare la giustizia, e di garantire che la funzione amministrativa si svolga secondo diritto, una parte dei controlli sulla funzione amministrativa deve essere affidata agli uffici ed organi giudiziari, nonché agli strumenti processuali, tramite i quali viene esercitata la tutela giurisdizionale. Si può dunque affermare che quest'ultima richiede sempre l'esistenza del processo, vale a dire, «un'istituzione giuridico-pubblica il cui fine è dirimere controversie giuridiche tra parti opposte, dinanzi ad un organo superiore, imparziale ed indipendente, appositamente istituito a tal fine».²

¹ Perciò si afferma giustamente che «la responsabilità propria dell'amministrazione ha una configurazione speciale, diversa dalla responsabilità che sorge nei rapporti tra singoli individui» (I. ZUANAZZI, *De damnorum reparatione. La responsabilità dell'amministrazione ecclesiastica a riparare i danni*, in P. A. BONNET, C. GULLO [a cura di], *La Lex propria del S. T. della Segnatura Apostolica*, cit., p. 293). Sul diritto al buon governo nel sistema canonico, cf. J. HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, Milano 1989, p. 137 e J. MIRAS, *El derecho al buen gobierno en la Iglesia: una glosa a la doctrina constitucional de Javier Hervada desde el Derecho Administrativo in Estudios de Derecho Canónico en honor del profesor Javier Hervada*, Pamplona 1999, pp. 367-377.

² E. LABANDEIRA, *Trattato di Diritto amministrativo canonico*, Milano 1994, p. 490.

Il processo, in quanto svolto innanzi ad un'autorità che gode di terzietà, consente la parità formale di parti disuguali, anche in ambiti come l'attività dell'autorità amministrativa.³ Nondimeno il fine ultimo della giustizia amministrativa viene dunque raggiunto quando esiste un sistema che colloca su posizioni formalmente paritetiche – rispetto all'indipendenza dell'organo giurisdizionale – gli interessati in una relazione problematica generata da un atto amministrativo, il che significa le stesse possibilità di argomentazioni, difese, prove e impugnazioni davanti a un tribunale imparziale.⁴

Quando si osserva nell'ordinamento ecclesiale il livello quantitativo delle cause contenziose amministrative esistenti, esso non appare notevolmente elevato, soprattutto se viene confrontato con i sistemi secolari. Un ragionamento troppo conformista tenderebbe a spiegare il fenomeno adducendo che lo spirito cristiano cerca di evitare le contese, ancora di più se una delle parti è costituita in autorità. Se ciò in gran parte è vero, tuttavia un simile argomento non riesce a descrivere l'intera realtà. Per farlo, il sillogismo dovrebbe tener conto, ad esempio, della generalizzata ignoranza della normativa sui ricorsi o della non semplice reperibilità dei mezzi in grado di offrire una accurata tutela giurisdizionale.⁵ Un sistema giuridico amministrativo sviluppato dispone delle risorse, in primo luogo umane, ma anche organizzative e tecniche, in grado di assumere e risolvere idoneamente tutte le richieste legittime di ristabilimento della giustizia in campo amministrativo. Le possibilità attualmente esistenti ed operanti per la giustizia amministrativa ecclesiale contribuiscono in modo meritevole a garantire un livello di tutela giurisdizionale che penso sia superiore a quello esistente trent'anni fa.

³ Comunque, è stato osservato che «di fatto sembra effettivamente difficile pensare che si possa arrivare ad una effettiva parità delle parti, ossia pubblica amministrazione e fedele, finché non si arrivi ad organi giurisdizionali *super partes*» (V. DE PAOLIS, *La giustizia amministrativa: lineamenti generali*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO [ed.], *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali*. xxv *Incontro di Studio*. Villa S. Giuseppe – Torino 29 giugno - 3 luglio 1998, Milano 1999, p. 34).

⁴ Benedetto XVI, in una allocuzione alla Rota Romana notava che «l'istituto del processo in generale non è di per sé un mezzo per soddisfare un interesse qualsiasi, bensì uno strumento qualificato per ottemperare al dovere di giustizia di dare a ciascuno il suo. Il processo, proprio nella sua struttura essenziale, è istituto di giustizia e di pace. In effetti, lo scopo del processo è la dichiarazione della verità da parte di un terzo imparziale, dopo che è stata offerta alle parti pari opportunità di addurre argomentazioni e prove entro un adeguato spazio di discussione. Questo scambio di pareri è normalmente necessario, affinché il giudice possa conoscere la verità e, di conseguenza, decidere la causa secondo giustizia. Ogni sistema processuale deve tendere, quindi, ad assicurare l'oggettività, la tempestività e l'efficacia delle decisioni dei giudici» (BENEDETTO XVI, *Discorso al Tribunale della Rota Romana in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario*, 28 gennaio 2006, AAS 98 [2006], p. 136).

⁵ Cf. G. P. MONTINI, *Modalità procedurali e processuali per la difesa dei diritti dei fedeli. Il ricorso gerarchico. Il ricorso alla Segnatura Apostolica*, in «Quaderni di diritto ecclesiale» 8 (1995), p. 287.

In questo senso, potrebbe però insinuarsi una sorta di realismo minimalista, che dinanzi ad una situazione complessa si accontenta di fare quello che benevolmente si è capaci senza tuttavia porre in essere considerevoli elementi migliorativi.⁶ Invece, se le lesioni alla giustizia causate da atti amministrativi vengono riparate in modo sempre più efficace ne beneficia l'intera comunità ecclesiale.

La tutela giurisdizionale risulta necessaria per tutte le controversie, anche per quelle che si risolvono in altri modi. Era questa una delle indicazioni del settimo principio della riforma del *Codex Iuris Canonici precedente*, che mantiene tuttora la sua attualità.⁷

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

Risulta chiaro tuttavia che la Segnatura Apostolica, essendo un'istanza propriamente giurisdizionale, non procede nello stesso modo in cui interverrebbe il superiore gerarchico in un ricorso amministrativo. Il tribunale giudica esclusivamente riguardo alla violazione della legge, indicata dal ricorrente affinché il ricorso sia ammesso. Occorre domandarsi quale tipo di decisioni possa aspettarsi il ricorrente dal tribunale amministrativo.

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

⁶ In questo difetto di prospettiva potrebbero includersi alcuni postulati della corrente giurisfilosofica del c. d. *realismo scandinavo* (affermati da Olivecrona, ad esempio), secondo cui «el Derecho funciona perfectamente gracias a que la inmensa mayoría de los ciudadanos no saben cómo funciona. Si la mayoría de los ciudadanos fueran ilustrados como para saber, como sabe Olivecrona o cualquiera de sus colegas, cómo funciona el Derecho, dejarían de obedecerlo inmediatamente» (A. OLLERO, *Juzgar o decidir: el sentido de la función judicial*, in «Anuario de Derecho de la Universidad Austral» 4 [1998], pp. 102–103).

⁷ Su tali principi di riforma del *Codex* del 1917, cf., ad esempio, G. DALLA TORRE, *I principi direttivi per la revisione del Codice di Diritto Canonico*, in «Anuario de Historia de la Iglesia», 10 (2001), pp. 199–206 e J. CANOSA (a cura di), *I principi per la revisione del Codice di diritto canonico*, Milano 2000.

Non pare che, secondo il diritto canonico vigente, il ricorso contenzioso amministrativo canonico possa essere classificato come un ricorso di mera legittimità.⁸ Sembra invece che si tratti di un ricorso di piena giurisdizione, il quale, se, da una parte, vede limitati sia i motivi per ricorrere sia la posizione del tribunale – dato che può solo giudicare sulla legittimità dell'atto amministrativo senza poter prendere provvedimenti amministrativi di governo⁹ –, dall'altra, dovrà riscontrare violazione di legge qualora, dall'inosservanza di una norma relativa al procedimento o alla decisione, derivi un onere non conforme alla legge, pur nel rispetto formale delle norme di procedura.

Arrivare a tale traguardo non è stato semplice e nel percorso realizzato non sono mancati dei tentennamenti. Invero, i passaggi che hanno segnato il progresso verso un sistema contenzioso amministrativo canonico di tutela giurisdizionale conforme all'intento stabilito nei principi direttivi sesto e settimo, vale a dire un ricorso di piena giurisdizione, sono stati parecchi e talvolta complessi.¹⁰ Fra di essi, la Cost. ap. *Pastor bonus* ha rappresentato un passo di enorme rilievo poiché il § 2 del suo art. 123 stabilisce che la Segnatura Apostolica, «oltre al giudizio di illegittimità, esso può anche giudicare, qualora il ricorrente lo chieda, circa la riparazione dei danni arrecati con l'atto illegittimo».¹¹ Da questo inciso scaturisce che la decisione della Segnatura Apostolica non deve limitarsi alla mera verifica della legalità formale, ma può essere più ampia, sì da consentire il giudizio circa la responsabilità

⁸ Cf. S. BERLINGÒ, *La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la «Lex propria»*, in P. A. BONNET, C. GULLO (a cura di), *La Lex propria del S. T. della Segnatura Apostolica*, Città del Vaticano 2010, pp. 122-123.

⁹ Come invece potrebbe fare nel decidere un ricorso gerarchico il competente superiore gerarchico *ex can. 1739 CIC*. Relativamente alla esperienza giuridica amministrativa dei sistemi statali, e mi sembra che si possa sostenere anche per il diritto della Chiesa, è stato affermato che «el recurso contencioso-administrativo adopta por ello con normalidad la técnica impugnatoria de actos o disposiciones previos ya dictados y normalmente en trance de ejecución. Pero supone también algo más, y es que la censura del juez administrativo a la actuación administrativa deberá limitarse a términos estrictamente jurídicos» (E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Jurisdicción contencioso-administrativa* in *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. III, Madrid 1995, p. 3873).

¹⁰ Determinanti sono stati gli studi e le argomentazioni proposte dalla dottrina in favore dell'ampliamento della tutela fino ad arrivare alla piena giurisdizione. Cf. P. VALDRINI, *Injustices et protection des droits dans l'Église*, Strasbourg 1985³, pp. 90-96.

¹¹ Il progresso è stato commentato favorevolmente dalla dottrina. Alcuni cambiamenti legislativi hanno determinato progressi nel diritto amministrativo canonico. Cf., sulle innovazioni introdotte in questo ambito dalla Cost. ap. *Pastor bonus*, il 28 giugno 1988 (AAS 80 [1988], pp. 841-930), J. MIRAS, *El contencioso-administrativo canónico en la Constitución Apostólica «Pastor Bonus»*, in «Ius Canonicum» 30 (1990), pp. 409-422; J. LLOBELL, *Il «petitum» e la «causa petendi» nel ricorso contenzioso-amministrativo canonico. Profili sostanziali ricostruttivi alla luce della Cost. Ap. «Pastor bonus»*, in «Ius Ecclesiae» 3 (1991), pp. 119-150, e P. HAYWARD, *Changes in ecclesiastical administrative justice brought about by the new competence of the «Sectio altera» of the Apostolic Signatura to award damages*, in «Ius Ecclesiae» 5 (1993), pp. 643-673.

dell'amministrazione ecclesiastica. Per valutare l'illegittimità della lesione, in grado di dare origine al risarcimento dei danni, la Segnatura non può prescindere dal giudicare i diritti e le altre situazioni giuridiche in gioco e, sia pure implicitamente, dal riconoscerle. Con tale operazione il giudice, nell'esercizio della tutela giurisdizionale, rimane nella propria sfera di azione perché non sta valutando motivi di opportunità, bensì ragioni di stretta legittimità.

Risulta doveroso riconoscere che, in buona misura, l'artefice del cambiamento operato è stato il Tribunale della Segnatura Apostolica tramite la sua giurisprudenza e sussistono elementi per ritenere che continuerà ad introdurre ulteriori miglioramenti nell'ambito della tutela giurisdizionale per renderla, appunto, più effettiva.

2. EVOLUZIONE DELLE LINEE GIURISPRUDENZIALI

Intendo ora presentare alcune delle progressive aperture della giurisprudenza amministrativa, una sorta di *grands arrêts*, che, insieme ai cambiamenti legislativi, hanno contribuito a promuovere il vigente sistema canonico di tutela giurisdizionale. In premessa è d'obbligo avvertire che si tratterà di un elenco soltanto illustrativo, senza alcuna aspirazione di completezza, poiché, come è noto, attualmente la maggior parte delle sentenze derivanti dalle cause contenziose amministrative non risulta accessibile.¹²

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

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

Mi riferisco, in primo luogo, alla sentenza definitiva del 24 novembre 1973, prot. n. 2973/72 C. A. *suspensionis a divinis, privationis vocis activae et passivae, relegationis, coram* Staffa.¹³ Si tratta di una delle prime sentenze in assoluto

¹² Fortunatamente per la scienza canonica, i canonisti che hanno prestato servizio o lavorano attualmente nella Segnatura Apostolica hanno potuto attingere a quel prezioso materiale e grazie alla loro produzione scientifica è possibile conoscere molti particolari contenuti in quelle decisioni.

¹³ In «Apollinaris» 47 (1974), pp. 368-376. La decisione è stata pubblicata in altre riviste e raccolte di documenti (cf. J. CANOSA, *La funzione della giurisprudenza della Segnatura Apostolica nello sviluppo del diritto amministrativo canonico* in «Ius Ecclesiae» 17, (2005), p. 398, nt.

pronunziate dalla *Sectio altera*. Essa ha ribaltato la decisione della S. Congregazione per i Religiosi, che aveva confermato un provvedimento amministrativo penale assai grave nei confronti di un religioso. La sentenza appare degna di particolare attenzione per diverse ragioni.¹⁴ Da una parte, nel dare la giusta importanza al diritto di difesa, che si fonda nel diritto divino naturale,¹⁵ ha esteso il concetto di legge violata, che non è riducibile alla mera legge formale ma che ovviamente include disposizioni appartenenti allo *ius divinum* – nel caso, diritto naturale –, benché non sia stato formalizzato in un canone del Codice di diritto canonico o in un'altra legge ecclesiastica.¹⁶

In quanto ha applicato alla tutela giurisdizionale il diritto divino naturale, per alcuni versi la decisione ha attribuito la nota della indispensabilità alla garanzia del diritto di difesa, per cui l'ommissione della sua tutela non è sanabile.¹⁷

Considerando l'evoluzione ulteriore della giurisprudenza emerge come caratteristica apprezzabile la modulazione dello *ius defensionis*¹⁸ realizzata

37). In alcuni commenti la sentenza viene indicata con prot. n. 29723/72, ad esempio in G. LOBINA, *La difesa dei diritti fondamentali nelle procedure amministrative riguardanti la rimozione dei parroci e la dimissione dei religiosi*, in *I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società*, in E. CORECCO, N. HERZOG, A. SCOLA (a cura), *Les droits fondamentaux du chrétien dans l'Église et dans la société. Actes du I^{er} Congrès International de Droit Canonique, Fribourg (Suisse)*, (6-11.X.1980), Fribourg-Freiburg i. Br.-Milano, 1981, pp. 334-335.

¹⁴ Infatti, a distanza di più di trenta anni è stato riconosciuto che «in campo strettamente penale rimane sempre molto interessante la sent. def. *coram* Staffa del 24 novembre 1973» (F. DANEELS, *L'imposizione amministrativa delle pene e il controllo giudiziario sulla loro legittimità* in D. CITO [a cura di], *Processo penale e tutela dei diritti nell'ordinamento canonico*, Milano, 2005, p. 290).

¹⁵ Il Collegio, composto dai cardinali Staffa (Prefetto e ponente), Traglia, Marella, Vagnozzi, Samoré, Bertoli, Violaro e Mozzoni, si pronunciò affermando «nostrum autem S. Tribunal firmiter et inhaesitanter tenet ius sese defendendi reo competere ex ipso iure naturae» (n. 7). Cf. in dottrina, commenti su questo contributo della sentenza in M. CARDINALE, *Il diritto alla difesa nel sistema di giustizia amministrativa canonica*, in «Ephemerides Iuris Canonici» 39 (1983), p. 111 e J. CANOSA, *Il Diritto divino nella giurisprudenza della seconda sezione del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica* in J. I. ARRIETA (a cura di), *Ius divinum*, Venezia 2010, pp. 606-608.

¹⁶ B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, Napoli 2007, rileva come la sentenza interpreta in modo ampio in concetto di legge (p. 163) e come valuta il modo di operare dell'autorità esecutiva alla luce dell'equità (p. 188, nt. 74).

¹⁷ N. 10: «Adnotandum est S. C. pro Religiosis habuisse hunc defectum tamquam violationem legis, quae sanari non potest». Inoltre, commentando questa sentenza, è stato osservato che la sentenza dichiara non ammissibile nell'ordine ecclesiale l'inosservanza dell'equità (B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, cit., p. 164, nt. 23). Cf. anche J. CANOSA, *Il Diritto divino nella giurisprudenza della seconda sezione del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, cit., p. 607.

¹⁸ N. 12: «Patet ergo legis violationem, id est errorem iuris in procedendo, patratam esse hoc in caso, quia R.P. Augustinus nec auditus est nec potuit se defendere, antequam ei poenae canonicae infligerentur». M. CARDINALE, *Il diritto alla difesa nel sistema di giustizia*

dalla sentenza nonché l'esigenza posta all'organo amministrativo da parte del tribunale che l'intervento del dicastero entri nel merito del problema, accerti gli estremi della fattispecie, senza limitarsi a presumerli.¹⁹

Ancora prima della promulgazione del CIC del 1983 c'è stato un periodo in cui si può rilevare, riguardo soprattutto l'impugnazione del provvedimento di dimissione di membri di istituti religiosi, una più decisa intenzionalità della giurisprudenza d'influire direttamente sulla prassi amministrativa delle autorità e dei soggetti coinvolti. Un dato significativo è costituito dal maggior numero di sentenze rese pubbliche. Concretamente, durante un periodo determinato (seppur breve, dal 1978 al 1981), stando ai dati forniti dall'allora Promotore di Giustizia,²⁰ tutte le sentenze della Segnatura Apostolica riguardanti la separazione di un religioso o di una religiosa dal loro istituto, quando erano favorevoli al religioso o alla religiosa, sono state pubblicate.²¹ Risulta significativa, a mio avviso, la sentenza definitiva del 31 maggio 1980, prot. n. 10460/78 C. A., *dimissionis, coram Felici*,²² quale traguardo giurisprudenziale nell'evoluzione dalla tutela di legittimità cosiddetta «oggettiva» verso la piena tutela giurisdizionale «sogettiva». La sentenza

amministrativa canonica, in «Ephemerides Iuris Canonici» 39 (1983), considera che dalla sentenza si deduce che «lo *ius defensionis* viene alla ribalta solo se a carico del titolare è iniziato un procedimento penale o semplicemente disciplinare» (p. 106), aggiungendo che «il valore dei criteri giurisprudenziali» relativi al diritto di difesa «hanno contribuito invece, in modo determinante, alla formulazione di un istituto che spesso si dà tanto per scontato da dimenticare di fissarne i tratti» (p. 110).

¹⁹ N. 13: «Habetur ergo error iuris in decernendo gravissimas poenas in P. Augustinum, quia deest debita probatio responsabilitatis ipsius. Consequenter in errorem iuris in decernendo incidit quoque S.C. pro Religiosis, utpote quae Superiorum Religiosorum decisionem confirmavit, hac solum de causa, quia "si deve logicamente supporre che – attraverso prove non sospette né scarse di positiva attendibilità – il Definitorio Generale abbia raggiunto la certezza e tuttora sia certo circa la colpevolezza dei reati di cui Ella (P. Agostino) è stato incriminato"; etenim «facta non praesumuntur, sed rite probanda sint». (cf. cann. 1747-1748 CIC 1917). Da qui che «la sentenza in questione rilevi, inoltre, l'insufficienza della prova dedotta dalle perizie calligrafiche che, pur essendo redatte da due diversi periti senza l'appoggio di altre prove non costituiscono la *plena probatio*» (G. LOBINA, *La difesa dei diritti fondamentali nelle procedure amministrative riguardanti la rimozione dei parroci e la dimissione dei religiosi*, cit., p. 335).

²⁰ Cf. F. D'OSTILIO, *Gli istituti della vita consacrata nelle decisioni del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in «Claretianum» 27 (1987), pp. 312-313.

²¹ La pubblicazione è avvenuta sia in «Commentarium pro Religiosis» che nella raccolta di documenti della Curia romana realizzata da X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, vol. VI, Romae 1987: cf. J. CANOSA, *La funzione della giurisprudenza della Segnatura Apostolica nello sviluppo del diritto amministrativo canonico* in «Ius Ecclesiae» 17, (2005), p. 397, nt 34 e 35.

²² SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEG NATURA APOSTOLICA, sentenza definitiva, 31 maggio 1980, *dimissionis*, in «Commentarium pro Religiosis» 62 (1981), pp. 367-374 e in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, vol. VI, Romae 1987, coll. 7967-7973;

infatti si addentra nel merito (diverso dalla discrezionalità, che sarebbe insindacabile) senza limitarsi a rimanere nella mera dichiarazione riguardante la violazione della legge da parte dell'atto amministrativo contestato,²³ dando inoltre spazio rilevante alla carità con la formula del principio «aegrotans non dimittitur sed curatur (...): id exigit iustitia, si soror N. plures annos in commodum Instituti laboravit: id exigit maxime caritas».²⁴

Nel periodo successivo alla promulgazione del nuovo CIC, una delle prime decisioni della seconda sezione della Segnatura Apostolica è stata la sentenza definitiva del 27 ottobre 1984, prot. n. 10997/76 C. A., *dimissionis a munere docendi, coram Ratzinger*,²⁵ che indubbiamente ha segnato un notevole sviluppo della tutela giurisdizionale. Bisogna ricordare, comunque, che in questo caso, il Pontefice, attraverso la Segreteria di Stato, concesse al menzionato tribunale apostolico la potestà per giudicare non solo sulla violazione della legge, ma anche nel merito.²⁶

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

Riguardo la questione se il decreto di dimissione dall'ufficio di professore fosse stato giusto o meno, la sentenza affermava che, dopo aver considerato la tradizione accademica, si riscontrava nel provvedimento giudicato

²³ Cf. B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, cit., p. 173. L'autrice indica la sentenza adesso commentata datandola però il 28 giugno perché sia in «Commentarium» che nell'articolo di G. Lobina citato nelle nt 13 e 19 le viene assegnata la data di notificazione, successiva alla data di emissione.

²⁴ «Non mancano nella giurisprudenza amministrativa decisioni che, guardando al criterio della *caritas*, realizzano tale sindacato di merito. Così la scelta di dimettere una religiosa ammalata è stata considerata *contraria* alla carità, poiché secondo il giudice amministrativo ciò che la carità imponeva, in quella situazione, era la cura della religiosa e non la sua dimissione» (B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, cit., p. 258). Cf. anche F. D'OSTILIO, *Gli istituti della vita consacrata nelle decisioni del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, cit., p. 315 e G. LOBINA, *La difesa dei diritti fondamentali nelle procedure amministrative riguardanti la rimozione dei parroci e la dimissione dei religiosi*, cit., p. 342.

²⁵ Apparsa in «Il Diritto ecclesiastico» 96 (1985), II, pp. 260-270, accompagnata da un decreto del 1° giugno 1985, riguardante l'esecuzione della decisione, in *ibidem*, p. 261 in calce.

²⁶ «*Ex instantia eiusdem Rev.mi recurrentis SS.mo porrecta, Em.mus Cardinalis Secretarius Status litteris diei 13 maii 1981, significavit Em.mo Cardinali Praefecto Supremi Tribunali: "il caso giuridico, al presente sottoposto all'esame di codesto Tribunale circa la illegittimità dell'atto impugnato sia anche giudicato 'de merito' per sovrana disposizione di grazia"*» (sentenza definitiva, 27 ottobre 1984, cit., n. 11). Curiosamente, il ricorrente ottenne dal Romano Pontefice che il ricorso fosse trattato «anche in merito» il 13 maggio 1981, giorno in cui il Papa subì l'attentato in Piazza San Pietro, in Vaticano.

²⁷ Cf. J. CANOSA, *La funzione della giurisprudenza della Segnatura Apostolica nello sviluppo del diritto amministrativo canonico* in «*Ius Ecclesiae*» 17, (2005), p. 407.

un eccesso intaccante l'equa proporzionalità che proprio rendeva ingiusto il provvedimento di rimozione.²⁸ Su richiesta del ricorrente, la sentenza si è pronunciata inoltre sul diritto al risarcimento, riconoscendolo giurisprudenzialmente quattro anni prima della emanazione della Cost. ap. *Pastor bonus*.²⁹

Il successivo decreto del Collegio stabilì che «*restituendum esse in munere docendi apud Pontificiam Universitatem N., nisi alia aequa solutio concorder inter partes inveniatur*»,³⁰ attuandosi anche in tale fase il *favor conciliationis*.

La sentenza definitiva del 20 gennaio 1986, prot. n. 17156/85 C. A., *dimissionis, coram Sabattani*³¹ accolse il ricorso presentato da una religiosa che era stata dimessa dall'istituto mediante *dimissio extraordinaria* confermata dalla S. C. *pro Religiosis et Institutis Saecularibus*. La decisione del tribunale constatò, fra altre illegalità, la violazione della legge dovuta alla mancanza della certezza morale con la quale era stato deciso il provvedimento di dimissione. Poiché la certezza morale non si riduce ad una mera convinzione soggettiva ma deve derivare *ex actis et probatis*, l'esigenza, sia della prova che

²⁸ «Utrum nempe decretum dimissionis Reverendi Professoris a munere docendi iustum vel iniustum sit, vera specie facti diligenter determinata et traditionibus academicis consideratis dicere debemus hoc aequam proportionalitatem iustitiae excessisse et deinde iustum non esse. Responso ergo est negative ad primam, affirmative ad secundam partem dubii» «Il diritto ecclesiastico» 96 (1985), II, p. 270. Cf. E. BAURA, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, in E. BAURA, J. CANOSA (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano 2006, p. 54. Per un commento di questa sentenza in senso simile: cf. J. LLOBELL, *Il «petitum» e la «causa petendi» nel ricorso contenzioso-amministrativo canonico. Profili sostanziali ricostruttivi alla luce della Cost. Ap. «Pastor bonus»*, cit., pp. 146-148. Sull'applicazione del criterio dell'*aequa proportionalitas* da parte della sentenza *coram Ratzinger*, cf. B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 184-185.

²⁹ Cf. G. P. MONTINI, *Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, pp. 193-194, dove l'autore osserva «sul piano decisionale la riparazione dei danni di un atto amministrativo illegittimo permette di attingere direttamente la questione di fondo che ha dato origine alla *contentio*, rivelando così un'impostazione soggettiva più che oggettiva della Giustizia Amministrativa. Ciò dipenderà naturalmente dal coraggio e dalla tendenza della giurisprudenza nell'interpretare la competenza per danni».

³⁰ SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNAURA APOSTOLICA, decreto, 1° giugno 1985, in «Il diritto ecclesiastico» 96 (1995), II, p. 261 in nota.

³¹ Pubblicata in «Monitor Ecclesiasticus» 111 (1986), pp. 141-151. Cf. anche F. D'OSTILIO, *Gli istituti della vita consacrata nelle decisioni del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in «Claretianum» 27 (1987), p. 315. Per quella causa il Collegio fu composto dai cardinali A. Sabattani, Prefetto e Ponente, P. Palazzini, J. Ratzinger, O. Rossi, M. A. Ciappi, E. Civardi, R. J. Castillo Lara e A. M. Stickler. Ritengo che l'esordio della sentenza sia indicativo della tensione verso la giustizia sostanziale: «Causa, quae nos intentos tenet, acuta indiget consideratione, ne, sub specie mali puniendi et in reos debite interveniendi, obiectiva iniustitia irrogetur».

della formalizzazione degli atti processuali, è reclamata dal principio della verità materiale. In conseguenza di ciò, il testo della sentenza rende più avvertita la necessità che i dati di cui dispone l'autorità per decidere siano sufficientemente sicuri.³² All'interno degli atti istruttori sono previste diverse attività di verifica, le quali presentano una speciale importanza nella procedura, soprattutto alcune di esse, particolarmente qualificate, come la raccolta delle prove e le dichiarazioni delle parti interessate. Si tratta di operazioni strettamente correlate al principio di verità materiale, soprattutto quando da una decisione amministrativa possono derivare effetti gravemente pregiudizievoli per determinati soggetti, come avviene in un provvedimento di dimissione.

Ancora a proposito degli aspetti di procedura, la sentenza del 20 gennaio 1986, ha ribadito l'obbligo di esprimere nel decreto di dimissione di una religiosa i motivi dello stesso (can. 51 CIC) e ha pure rammentato di indicare nel medesimo decreto (can. 700 CIC) il diritto di ricorrere entro un termine perentorio. Ritengo che la sentenza dimostri lo stretto rapporto intercorrente fra l'adempimento dei requisiti formali e l'efficacia delle tutele giuridiche.³³

Una decisione che certamente ha segnato un mutamento d'indirizzo nella giurisprudenza della Segnatura Apostolica è stata la sentenza affermativa del 20 giugno 1992, prot. n. 22036/90 C. A., *suppressionis parociae, coram Fagiolo*,³⁴ perché, fra l'altro, a partire da essa la Segnatura ha cominciato

³² Cf. J. MIRAS, J. CANOSA, E. BAURA, *Compendio di Diritto amministrativo canonico*, Roma 2009², p. 188; B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, cit., p. 203.

³³ Ho cercato di illustrare questo principio del procedimento amministrativo canonico in *Il principio di formalità adeguata nel procedimento di formazione degli atti amministrativi nel Diritto canonico*, in (a cura di J. KOWAL e J. LLOBELL), «*Iustitia et Iudicium*». *Studi di Diritto matrimoniale e Processuale canonico in onore di Antoni Stankiewicz*, vol. IV, Città del Vaticano 2010, pp. 2259-2277.

³⁴ Sebbene non sia stata pubblicata, gran parte del suo contenuto può trovarsi in I. ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere "uti fideles" per la tutela dei diritti comunitari*, in *Diritto "per valori" e ordinamento costituzionale della Chiesa*, Torino 1996, pp. 429-442. Ulteriori informazioni sulla sentenza si ricavano anche da «L'Attività della Santa Sede. Pubblicazione non ufficiale» 1992, p. 1117, (dove, fra l'altro, s'informa che il promotore di giustizia deputato per la causa è stato Mons. R. L. Burke, attuale Cardinale Prefetto della Segnatura Apostolica, al tempo difensore del vincolo dello stesso Supremo Tribunale e che il collegio giudicante era formato dal Card. Gantin, Mons. Herranz, Mons. Giannini, Mons. Eid, Mons. Fagiolo) e in A. GULLO, *La normativa della "Sectio altera" del Supremo tribunale della Segnatura apostolica*, Roma 2000, pp. 57 e 73, dove, fra l'altro viene indicato che la concordanza del dubbio avvenne il 6 novembre 1991. Di contenuto molto simile è la sentenza del SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNAURA APOSTOLICA, sentenza, 16 gennaio 1993, prot. n. 21883/90 C. A., *suppressionis parociae, coram Fagiolo*, in «L'Attività della Santa Sede. Pubblicazione non ufficiale», 1993, pp. 1269-1270. Come riferisce I. Zuanazzi, nel lavoro citato, i decreti di ammissione alla discussione per entrambe le cause erano stati emanati nel Congresso tenutosi il 10 ottobre 1991 davanti al Segretario, «vi facultatum specialium a Summo Pontifice conces-

ad ammettere alcuni ricorsi presentati da fedeli laici membri delle comunità parrocchiali, che si ritenevano gravati dai decreti di soppressione della propria parrocchia.³⁵ La novità risiedeva nel riconoscere il diritto dei fedeli al buon governo ecclesiale come fondamento sufficiente per impugnare un atto amministrativo,³⁶ quando proprio cinque anni prima, il 20 giugno 1987, un'interpretazione autentica della Pontificia Commissione per l'Interpretazione Autentica del Codice di Diritto Canonico aveva stabilito che un gruppo di fedeli non costituito in persona giuridica, e privo della *recognitio* di cui al can. 299 § 3, non gode in quanto tale della legittimazione attiva per proporre ricorso gerarchico contro un decreto del proprio Vescovo diocesano,

sarum». La questione preliminare sulla legittimazione attiva dei fedeli in ambedue i ricorsi venne risolta positivamente dal Congresso, sulla base del voto favorevole del promotore di giustizia deputato. Altre notizie sulla causa possono ottenersi in F. DANEELS, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, in «Ius Ecclesiae» 10 (1998), pp. 114, 120, 121, 142 nonché in G. P. MONTINI, *Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (ed.), *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali. xxv Incontro di Studio. Villa S. Giuseppe - Torino 29 giugno - 3 luglio 1998*, cit., pp. 89, 108-111. Cf. anche l'interessante articolo dell'attuale Vescovo di Springfield in Illinois, e al momento della sentenza e dell'articolo, cancelliere della Arcidiocesi interessata, T. PAPROCKI, *Parish Closings and Administrative Recourse to the Apostolic See: Recent Experiences of the Archdiocese of Chicago*, in «The Jurist» 55 (1995), pp. 875-896.

³⁵ Cf. G. P. MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, cit., p. 108, traduce un brano della sentenza: «l'erezione e la soppressione di parrocchie deve avvenire in modo ordinato e prudente; si devono soprattutto osservare le norme giuridiche, poiché il diritto è costituito per la tutela dei diritti e del bene dei fedeli».

³⁶ «Per quanto attiene in particolare al problema dell'ammissibilità del ricorso, si sottolinea come le sentenze da ultimo annotate abbiano cambiato, rispetto alla precedente giurisprudenza, la prospettiva di valutazione delle posizioni soggettive poste a fondamento dell'azione dei parrocchiani. La legittimazione attiva, infatti, non viene più definita in rapporto ai diritti e doveri della vita religiosa o di culto che appartengono in generale a tutti i fedeli, ma viene impostata in base alla condizione specifica di membro di una comunità cristiana e per tale qualità possessore di un titolo particolare per far valere il rispetto delle norme che garantiscono la conservazione e l'esercizio delle situazioni giuridiche comprese in questo status» (I. ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere "uti fideles" per la tutela dei diritti comunitari*, in *Diritto "per valori" e ordinamento costituzionale della Chiesa*, Torino 1996, p. 431). Questo cambiamento giurisprudenziale è stato commentato dalla dottrina, ad esempio, da parte di G. TOGNONI, *La tutela degli interessi diffusi nell'ordinamento canonico*, in «Quaderni di diritto ecclesiale» 8 (1995), p. 329 e C. J. ERRÁZURIZ, *La persona nell'ordinamento canonico: il rapporto tra persona e diritto nella Chiesa*, in J. I. ARRIETA, G. P. MILANO (a cura di), *Metodo, fonti e soggetti del diritto canonico*, Città del Vaticano 1999, p. 759. Cf. C. VENTRELLA, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto amministrativo italiano e nell'ordinamento canonico*, in AA. VV., *Diritto canonico e comparazione*, Torino 1992, pp. 183-196, scritto immediatamente prima che il contenuto di tali sentenze fosse conosciuto. Sull'argomento in genere, una sintesi più recente si trova in N. SCHÖCH, *Religation of Churches to profane use (c. 1222, § 2): reasons and procedure*, in «The Jurist» 67 (2007), pp. 485-502.

mentre la possiedono invece i singoli fedeli, sia che agiscano singolarmente che congiuntamente.³⁷

La risposta della Pontificia Commissione ebbe una prima applicazione nel decreto del Collegio dei Giudici della Segnatura Apostolica del 21 novembre 1987³⁸ in cui venne stabilito che il «comitato per salvare la chiesa [della quale si trattava]» non aveva la capacità processuale.³⁹ Quindi, la Segnatura, in quella decisione, non ammise un gruppo di fedeli *come tale* ad impugnare la soppressione di una parrocchia e la riduzione della sua chiesa ad uso profano. Tuttavia, la sentenza del 20 giugno 1992, avvalendosi della seconda parte della stessa risposta della P. C. per l'Interpretazione Autentica del Codice di Diritto Canonico, ha accettato che i singoli parrocchiani potessero, anche *coniunctim agentes*, ricorrere contro tali provvedimenti.

La sentenza presenta un altro elemento che la rende interessante, vale a dire il mettere in evidenza che una decisione della Segnatura regolarmente eseguita non necessariamente soddisfa le aspettative dei ricorrenti.⁴⁰ Nondimeno, l'esecuzione delle sentenze di contenzioso amministrativo, specie di quelle affermative, può diventare un nodo problematico⁴¹ o, quanto meno, può condurre ad un esito poco appagante per le attese del ricorrente.⁴²

³⁷ In AAS 80 (1988), p. 1818. I commenti della dottrina canonistica hanno riscontrato elementi suscettibili di maggiore precisione. Cf., per tutti, E. BAURA, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, cit., pp. 9-14.

³⁸ Pubblicato in «Communicationes» 20 (1988), pp. 88-94 (Prot. n. 17447/85 C. A.).

³⁹ Cf. F. DANEELS, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, cit., pp. 136-141.

⁴⁰ Come ricorda F. DANEELS, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, cit., a pp. 146-147, «il Collegio dichiarò l'illegittimità in procedendo della soppressione della parrocchia (ed anche della riduzione della sua chiesa ad uso profano) proprio per una certa difettosa consultazione del consiglio presbiterale (...) Dopo la decisione del Collegio dei Giudici della Segnatura il Vescovo ha prima decretato il ripristino delle parrocchie e la riapertura delle chiese e poi qualche giorno dopo, osservando stavolta la retta procedura, aveva di nuovo deciso la soppressione delle parrocchie e la chiusura delle chiese».

⁴¹ «Alcuni problemi, però, accantonati all'inizio, emersero in tutta la loro forza in seguito. Tra essi, il principale deve essere ritenuto quello concernente l'esecuzione delle pronunce giudiziali della Segnatura Apostolica nel contenzioso amministrativo» (G. P. MONTINI, *L'esecuzione delle pronunce giudiziali della segnatura apostolica nel contenzioso amministrativo*, in E. BAURA, J. CANOSA [a cura di], *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., p. 385).

⁴² Soprattutto se la sentenza ha riconosciuto solo la *violatio legis in procedendo*, come è stato il caso nella causa adesso commentata, in cui l'Arcivescovo autore dell'atto impugnato, appresa la sentenza che dichiarava l'illegittimità nella procedura, ha ripetuto l'atto seguendo correttamente tutte le fasi. Questo secondo atto amministrativo, corretto dal punto di vista procedurale, è stato nuovamente impugnato, però è stato dichiarato legittimo dalla Segnatura tramite il decreto del Collegio del 12 novembre 1994, prot. n. 22036/90 C. A., del quale c'è un riferimento in «L'Attività della Santa Sede. Pubblicazione non ufficiale», 1994, pp.

Degna di attenta considerazione è pure la sentenza affermativa emessa il 31 ottobre 1992, prot. n. 22571/91 C. A., *coram* Mercieca.⁴³ In essa fu rilevata la *legis violatio* (sia nel procedere che nel deliberare) compiuta da un decreto della Congregazione per il Clero confermando il provvedimento del Vescovo che, a sua volta, aveva vietato ad un sacerdote della propria diocesi l'esercizio pubblico del ministero. La decisione della Segnatura fu immediatamente impugnata dal Vescovo mediante la richiesta di *restitutio in integrum* a causa delle mancanze, concernenti gli elementi di fatto sui quali si fondava la sentenza giudiziale, che chiaramente, per il Presule, significavano ingiustizia. Attraverso il suo avvocato, il Vescovo presentò nuovi documenti a sostegno della propria tesi. La causa fu accettata⁴⁴ e il nuovo Collegio giudicante,⁴⁵ dopo l'accurato esame dei fatti riguardanti il caso, concesse la *restitutio in integrum*.⁴⁶ Fra le importanti osservazioni svolte nella seconda sentenza emergeva l'inapplicabilità alla fattispecie dei principi e delle norme di diritto penale benché il provvedimento amministrativo fosse restrittivo,⁴⁷ perché non si trattava di un caso penale; infatti, il Vescovo, che aveva dichiarato esplicitamente che il divieto di esercitare gli ordini sacri non fu imposto al sacerdote come pena ma soltanto come atto amministrativo in conseguenza dello stato psicologico del sacerdote, aveva proceduto a giudicare il chierico *inhabilis*

1207-1208. In quell'occasione il Collegio era composto dal Card. Gantin e da Mons. Herranz, Mons. Giannini, Mons. Eid, Mons. Fagiolo (che è stato il ponente).

⁴³ «L'Attività della Santa Sede. Pubblicazione non ufficiale» 1992, p. 1117 riferisce che i membri del Collegio furono i Cardinali Lourdasamy e Gagnon e i Vescovi Fagiolo, Mercieca, Herranz Casado e Eid. Ponente fu Mons. Mercieca; Promotore di Giustizia deputato: p. V. De Paolis, C. S.; patrono del ricorrente: avv. F. Torre; Patrono della Pubblica Amministrazione: avv. C. Gullo. Cf. A. MENDONÇA, *Justice and Equity in Decisions Involving Priests*, in «Philippine Canonical Forum» 3 (2001), pp. 51-86.

⁴⁴ Il dubbio concordato fu il seguente: «An detur restitutio in integrum adversus sententiam huius Supremi Tribunalis diei 31 octobris 1992 in casu, et quatenus affirmative, an constet de violatione legis sive in procedendo sive in decernendo quoad actum Congregationis pro Clericis diei 15 februarii 1991, confirmantem Decretum Exc.mi Episcopi Pittsburgensis» («L'Attività della Santa Sede. Pubblicazione non ufficiale» 1995, p. 849).

⁴⁵ I membri del Collegio furono i Cardinali Gantin, Lourdasamy, Gagnon, Javierre Ortas e Fagiolo e i Vescovi Herranz Casado, Eid e Davino (ponente).

⁴⁶ *Coram* Davino, 24 giugno 1995, prot. n. 22571/91 («L'Attività della Santa Sede. Pubblicazione non ufficiale» 1995, p. 849). In dottrina, cf. J. LLOBELL, *Note sull'impugnabilità delle decisioni della Segnatura Apostolica*, in «Ius Ecclesiae», 5 (1993), pp. 675-698 e G.P. MONTINI, *De querela nullitatis deque restitutione in integrum adversus sententias Sectionis Alterius Supremi Signaturae Apostolicae Tribunalis*, in «Periodica de re canonica», 82 (1993), pp. 669-697.

⁴⁷ Precedentemente il decreto definitivo del Collegio dei Giudici della Segnatura del 20 aprile 1991, *suppressionis consociationis, coram* Gantin (in «Studia Canonica» 25 [1991], pp. 409-415), aveva già chiarito che i principi e le norme del diritto penale non sono di applicazione in una fattispecie di natura amministrativa non penale. Cf. R. PAGÉ, *La Signature apostolique et la suppression du statut canonique de l'Armée de Marie*, in «Studia Canonica» 25 (1991), pp. 403-408.

a svolgere adeguatamente il proprio ministero, anche alla vista del rapporto psicologico che aveva ricevuto sulle condizioni di salute del sacerdote.

Nella sentenza si afferma inoltre che la *restitutio in integrum* è un rimedio straordinario contro una decisione chiaramente ingiusta che è divenuta *res iudicata*. L'equità naturale richiede che tale situazione venga sanata mediante il ristabilimento dello *status quo* esistente prima della violazione segnalata.

Risalgono al 24 giugno 1995 tre cause connesse di prot. n. 23443/92 C. A., 23444/92 C. A., 23445/92 C. A., *translatiois, coram* Agustoni,⁴⁸ le quali appaiono come esempi di processi contenziosi amministrativi correttamente svolti che, dopo la sentenza affermativa adeguatamente motivata,⁴⁹ sono in grado di risanare la comunione all'interno della Chiesa.⁵⁰

Un'ulteriore decisione importante, anche dal punto di vista della riparazione dei danni, è la sentenza definitiva del 6 maggio 2000, prot. n. 29240/98 CA, *iurium, coram* Pompedda,⁵¹ nella quale il Tribunale della Segnatura,

⁴⁸ In «L'Attività della Santa Sede. Pubblicazione non ufficiale», 1995, p. 849. La composizione del Collegio era: Card. Agustoni, (prefetto e ponente) Card. Gantin, Card. Lourdasamy, Card. Javierre, Card. Gagnon, Mons. Herranz, Mons. Eid, Mons. Davino. Altre notizie su queste tre cause si trovano in P. HAYWARD, *The Apostolic Signatura and Disputes Involving the Transfer of Parish Priests*, in «Newsletter of Canon Law Society of Great Britain & Ireland», N° 104 (December 1995), pp. 24-32; Z. GROCHOLEWSKI, *Trasferimento e rimozione del parroco*, in *La Parrocchia*, Città del Vaticano 1997, pp. 199, 202, 241-245 e 247; A. MENDONÇA, *Justice and Equity in Decisions Involving Priests*, cit., pp. 54-60; B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 106, 236, 245, 255 e 275 e in G. P. MONTINI, *La rimozione del parroco tra legislazione, prassi e giurisprudenza*, cit., pp. 110 e 123.

⁴⁹ Che accertano in questo caso soltanto la violazione della legge *in procedendo*. Il testo della parte *in iure* si trova in «Forum: A Review of Canon Law and Jurisprudence» 6 (1995), pp. 117-122. Il n. 4 si esprime così: 4. «Haud raro ad N.S.T. controversiae deferuntur cuius obiectum est vel translatio vel amotio parochorum. Qua re pretium operis esse videtur quaedam recolere quae in novum ius canonicum recepta sunt ex Concilii Vaticani II amplius disceptatis quaestionibus ecclesiologicis ac desumi possunt ex eius Decretis, praesertim ex illo quod inscribitur "Christus Dominus", quaeque deinde novum Codex Iuris Canonici recepit atque legis vigore firmavit».

⁵⁰ Cf. M. LANDAU, *Amtsenthörung und Versetzung von Pfarrern. Eine Untersuchung des geltenden Rechts unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung der Zweiten Sektion des Höchsten Gerichts der Apostolischen Signatur*, Frankfurt am Main 1999, pp. 248, 261, 262, 277, 302, 305 e 308. Nella «Newsletter of Canon Law Society of Great Britain & Ireland», N° 104 (December 1995), pp. 22-23, viene pubblicato il documento strutturato in dieci punti, *A Statement by Bishop Taylor regarding the Transfer of three Priests to other Parishes*, dove si legge, fra l'altro: «1. The bishop and priests of the diocese welcome the fact that at last a decision has been made by the Apostolic Signatura of the Holy See, enabling the matter to be brought to a conclusion. (...) 4. All involved in this matter accept fully the decision of the highest Tribunal of the Church. (...)».

⁵¹ Cf. G. P. MONTINI, *L'esecuzione delle pronunce giudiziali della segnatura apostolica nel contenzioso amministrativo*, cit. pp. 396, 405, 406, 414. In «L'Attività della Santa Sede. Pubblicazione non ufficiale», 2000, pp. 893-894 s'informa, fra l'altro, che il Collegio fu composto dai cardi-

poiché aveva accertato quale era lo *status quo ante* al decreto illegittimo, ha potuto «giudicare compiutamente gli effetti della illegittimità dichiarata definendoli nel dispositivo e offrendoli all'esecuzione senza la necessità di ulteriori mediazioni (come accade, invece, con un dispositivo che dichiara meramente l'illegittimità dell'atto)». ⁵² In questo caso la sentenza ha incluso il giudizio sulla riparazione del danno, come era stato chiesto dal ricorrente ed ha stabilito la restituzione dell'ufficio in conseguenza di una rimozione illegittima comportante la restituzione del salario ingiustamente ritenuto, nonché la *satisfactio* per la lesione che tocca la buona fama, la reputazione e l'onore della persona danneggiata. ⁵³

6. LA TUTELA GIURISDIZIONALE STABILITA NELLA LEGISLAZIONE VIGENTE

La recente *Lex propria Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae* ⁵⁴ ha accolto in modo significativo numerosi aspetti dell'orientamento del contenzioso

nali Schotte, Agustoni e dai vescovi Pompèdda (Prefetto e ponente), Herranz, Giannini, Eid e Davino. Un brano della sentenza è ripreso da F. DANEELS, *Il contenzioso-amministrativo nella prassi*, in E. BAURA, J. CANOSA (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., pp. 323-324.

⁵² H. PREE, *La responsabilità giuridica dell'amministrazione ecclesiastica*, in E. BAURA, J. CANOSA (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Giuffrè, Milano 2006, pp. 59-97. Cf. F. SALERNO, *La responsabilità per l'atto giuridico illegittimo (can. 128 CIC). (Obbligo della riparazione del danno nel Codex '83) in L'atto giuridico nel diritto canonico*, Città del Vaticano 2002, p. 369.

⁵³ Inoltre, la sentenza definitiva ha stabilito che «huius executionem esse Congregationis pro Clericis [il Dicastero che aveva confermato l'atto impugnato, dichiarato illegittimo], quae providere debet committendo, imprimis quod attinet ad pecuniae debitae computationem, Em.mo Metropolitae B. [il Metropolita del Vescovo diocesano tenuto a risarcire il danno secondo la normativa patrimoniale diocesana]: qui dein de peractis Hoc Supremum Tribunal suo tempore certius reddere tenetur» (SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, *iurium*, 6 maggio 2000, prot. n. 29240/98 CA, *coram* Pompèdda, inedita, n. 18, p. 17). G. P. MONTINI, *L'esecuzione delle pronunce giudiziali della segnetura apostolica nel contenzioso amministrativo*, cit. p. 396. Successivamente, nello stesso contributo appena indicato, viene ripreso a pp. 413-414, il seguente testo: «The execution of this provision was left to the Congregation for the Clergy [...] Therefore, any specific questions about the execution of the decision should be taken up with the Congregation; if, however, you cannot resolve such questions with the Congregation, you can present the matter to this Supreme Tribunal» (SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, lettera al Vescovo diocesano, *iurium*, 26 marzo 2002, prot. n. 29240/98 CA, p. 2)». Osserva G. P. Montini che «l'interesse all'esecuzione è naturalmente non solo del ricorrente, ma pure dell'Autorità ecclesiastica resistente. Nel caso citato la Segnetura Apostolica aveva chiesto di essere informata dell'esecuzione».

⁵⁴ Si veda BENEDETTO XVI, Lett. ap. *motu proprio* data, *Antiqua ordinatione*, mediante la quale ha promulgato la *Lex propria Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, in AAS 100 (2008), pp. 513-538 (in seguito citata come LPSA).

amministrativo canonico verso un giudizio di legittimità sostanziale.⁵⁵ Non rimane però spazio adesso per mostrare le novità presenti nella LPSA che riguardano l'oggetto del contenzioso amministrativo⁵⁶ se non per osservare che in gran parte sono state indicate o favorite dalla giurisprudenza.⁵⁷ Così, ad esempio, accennando alle sentenze affermative prima menzionate, innovazioni come l'art. 90 – il quale statuisce che i giudici «per risolvere la controversia possono stabilire gli effetti diretti e immediati della illegittimità»(non limitandosi cioè a costatare che l'atto è illegittimo) – trovano

⁵⁵ «La *Lex*, oltre a ribadire la competenza alle pronunzie sul risarcimento del danno, contiene importanti prescrizioni in base alle quali i Giudici ecclesiastici del contenzioso amministrativo possono andare ben al di là dei limiti di una semplice illegittimità formale» (S. BERLINGÒ, *La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la «Lex propria»*, cit., p. 127).

⁵⁶ Si rinvia alla bibliografia pubblicata da quando è stata promulgata la *Lex propria*. Da prospettive differenti, trattano aspetti del processo contenzioso amministrativo nella LPSA, oltre ai contributi contenuti nel volume curato da P. A. BONNET, C. GULLO, *La Lex propria del S. T. della Segnatura Apostolica*, cit., altri contributi come, ad esempio, J. I. ARRIETA, *La legge propria della Segnatura Apostolica*, in M. BLANCO, B. CASTILLO, J. A. FUENTES, M. SÁNCHEZ LASHERAS (a cura di), *Ius et iura. Escritos de Derecho Eclesiástico y de Derecho Canónico en honor del profesor Juan Fornés*, Granada 2010, pp. 61-75; S. BERLINGÒ, *La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la Lex propria*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista tematica [www.statoechiese.it]» aprile 2009; M. GANARIN, *Lineamenti del rinnovato processo contenzioso amministrativo ecclesiale. Commento al m.p. Antiqua ordinatio-ne di Benedetto XVI*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica [www.statoechiese.it]» prima parte, luglio 2011 e seconda parte settembre 2011; F. DANEELS, *La nuova lex propria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in «L'Osservatore Romano», 24 dicembre 2008, p. 7; W. L. DANIEL, *The power of governance enjoyed by the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura with historical antecedents*, in «Ius Ecclesiae» 21 (2009), 631-652; C.-M. FABRIS, *L'esecuzione della sentenza nella nuova Lex propria della Segnatura Apostolica*, in «Ephemerides Iuris Canonici» 50 (2010), pp. 299-311; J. LLOBELL, *La nuova «lex propria» della Segnatura Apostolica e i principi del processo canonico*, in «Ius Ecclesiae» 21 (2009), pp. 460-477; IDEM, *La struttura del processo contenzioso amministrativo nella nuova «lex propria» della Segnatura Apostolica*, in G. DALLA TORRE e C. MIRABELLI (a cura di), *Le sfide del diritto. Scritti in onore del cardinale Agostino Vallini*, Soveria Mannelli, 2009, pp. 367-383; P. MALECHA, «Lex propria» Najwyższego Trybunału Sygnatury Apostolskiej («Lex propria» del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica), in J. WROCEŃSKI e J. KRAJCZYŃSKI (a cura di), *Finis legis Christus. Księga pamiątkowa dedykowana ks. profesorowi Wojciechowi Góralskiemu z okazji 70 urodzin (Finis legis Christus. Studi in onore del prof. Wojciech Góralski in occasione del 70° genetliaco)*, vol. I, Warszawa 2009, pp. 565-585; J. MIRAS, J. CANOSA, E. BAURA, *Compendio di Diritto amministrativo canonico*, Roma 2009², pp. 367-397; R. ROMÁN SÁNCHEZ, *Notas fundamentales de la nueva Ley del Tribunal Supremo de la Segnatura Apostólica*, in «Revista Española de Derecho Canónico» 67 (2010), pp. 221-253 e N. SCHÖCH, *Presentación de la Ley propia del Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica*, in «Anuario Argentino de Derecho Canónico» 15 (2008), pp. 203-227.

⁵⁷ «È importante rilevare come la nuova «*Lex propria*» del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (...) abbia potuto fare tesoro della apprezzabile evoluzione giurisprudenziale cui ho accennato e degli apporti dottrinali che l'hanno accompagnata» (S. BERLINGÒ, *La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la «Lex propria»*, cit., p. 123).

ispirazione in pronunce giurisprudenziali come quella del 31 maggio 1980, *dimissionis, coram Felici*, o quella del 27 ottobre 1984, *dimissionis a munere docendi, coram Ratzinger*. La sentenza del 23 novembre 1973, *suspensionis a divinis, privationis vocis activae et passivae, relegationis, coram Staffa*, ha influito sul miglioramento del diritto di difesa, mentre quella del 20 gennaio 1986, *dimissionis, coram Sabbatani*, lo ha fatto riaffermando che i fatti nel processo devono constare *ex actis et probatis*. La sentenza del 20 giugno 1992, *suppressionis paroeciae, coram Fagiolo*, ha accolto ricorsi di fedeli di una parrocchia avverso il provvedimento di soppressione e con ciò ha impedito che in futuro fossero rigettati *in limine* per mancanza di legittimazione ricorsi di questo tipo. Se la pronuncia del 31 ottobre 1992, *coram Mercieca* aveva mostrato le necessità di un'accurata istruzione, la sentenza del 24 di giugno 1995, *impedimenti ab Ordinibus exercendis, coram Davino*, ha contribuito, insieme ad altre sentenze precedenti, a rendere esperibile la richiesta di *restitutio in integrum* della sentenza di contenzioso amministrativo. Le sentenze del 24 di giugno 1995 nelle cause di trasferimento, *coram Agustoni*, hanno confermato l'importanza ecclesiale dell'adeguata motivazione nella sentenza. Infine, la sentenza del 6 maggio 2000, *iurium, coram Pompedda*, ha messo in rilievo sia il modo di determinare il risarcimento dei danni sia diversi estremi concernenti l'esecuzione della decisione.⁵⁸

Risulta ovvio che la giurisprudenza giova alla preparazione delle leggi, come è accaduto nella formazione della LPSA, arricchitasi grazie alle massime contenute nelle decisioni degli anni precedenti. È anche certo che, a sua volta, le pronunce giudiziali di contenzioso amministrativo beneficiano della dottrina giurisprudenziale delle decisioni anteriori,⁵⁹ e così i principi giuridici esplicativi emersi in casi decisi precedentemente contribuiscono spesso alla qualità della tutela giurisdizionale che presta la Segnatura Apostolica.

In modo analogo, si deve accettare che la protezione dei diritti soggettivi in sede processuale riceve pure il sostegno e l'impulso apportati dalla dottrina, in primo luogo, quella magisteriale, come è ben provato dalla sentenza del 20 giugno 1992 *coram Fagiolo*, nel richiamare l'approfondimento operato nel Concilio Vaticano II relativo ai diritti dei fedeli.⁶⁰ Di certo, anche la

⁵⁸ Il riepilogo delle sentenze affermative accennate nel presente contributo scoper, fra l'altro, che, tranne il giudice Ratzinger, tutti gli altri ponenti (Staffa, Felici, Sabbatani, Fagiolo, Mercieca, Davino, Agustoni e Pompedda) potevano vantare una propria precedente esperienza come giudici della Rota Romana.

⁵⁹ Nelle decisioni viste, cf. ad esempio, la sentenza del 24 di giugno 1995, *coram Davino*, che ha concesso la *restitutio in integrum*.

⁶⁰ «Nemo est qui hodie, post declarationes Concilii Vaticani II quoad christifidelium iura et obligationes partem habentium in evangelizatione, in actuositate pastorali et in adivandis ministris sacrae hierarchiae, non videat quantum sit christifidelium 'interesse' seu bonum, quod, per se ipsum, iam fundamentum praebet cationi vel legitimationi agendi ut idem bo-

dottrina degli autori esercita una funzione di garanzia sulla giurisprudenza del contenzioso amministrativo fornendo ai giudici, ai promotori di giustizia, ai referendari e agli avvocati, elementi di valutazione, di riflessione e di confronto. Anche la scienza dei canonisti concorre alla tutela giurisdizionale. E simile apporto diverrebbe maggiore qualora si realizzasse la pubblicazione regolare delle decisioni della Segnatura Apostolica. Nella LPSA esiste una disposizione, il § 4 dell'art. 11, la quale prevede che il Capo della Cancelleria si occupi della raccolta di tutte le decisioni, delle quali alcune, scelte ogni anno dal Prefetto in Congresso, vengano pubblicate per iniziativa del Supremo Tribunale.⁶¹ Dunque, ormai esiste una previsione legislativa che dispone la pubblicazione delle decisioni della Segnatura, il che non accadeva nella disciplina precedente alla promulgazione della LPSA. Il modo di applicare questa norma può essere diverso a seconda delle varie circostanze. Si tenga comunque conto che, senza dubbio, i canonisti che non esercitano un ufficio o un ruolo istituzionale nella Segnatura Apostolica seguono con interesse l'attività di tutela giurisdizionale del Tribunale, convinti che, come afferma il Papa, tale funzione costituisce un servizio di primaria importanza, e sono pronti a prestare il loro contributo di studiosi per conoscere meglio, per integrare, per analizzare e per calibrare i diversi aspetti del sindacato giurisdizionale riscontrabili nella giurisprudenza del contenzioso amministrativo.

Le sentenze andrebbero pubblicate inoltre con finalità pratica e didattica, poiché, come è stato scritto, «la conoscenza della giurisprudenza è premessa indispensabile per l'interpretazione e l'applicazione pastorale dei prescritti canonici».⁶² Infatti, l'apprezzamento di ciò che è giusto nelle singole fattispecie – proprio del canonista – richiede una formazione previa che non può essere fornita unicamente dalla pur necessaria cognizione della norma giuridica. Mi sembra che tenda verso quella direzione l'idea che la preparazione dei canonisti debba includere un apprendimento ampio – e nel contempo preciso – della disciplina che si riferisce al contenzioso amministrativo, in grado cioè di coniugare la comprensione della teoria con l'intelligenza pratica dei problemi sulla base dell'analisi della giurisprudenza contenziosa amministrativa che, pure perciò, merita di essere pubblicata.

num persequi et vindicare ipsi valeant; quodque ipsa lex agnoscit atque defendit: non aliter, enim, deducitur ex plurimis canonibus, siml recte perpensis, iura muneraque fidelium respicientibus (cf. cann. 224-231)» (sentenza del 20 giugno 1992 *coram* Fagiolo, n. 7, in I. ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere "uti fideles" per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 431).

⁶¹ LPSA, art. 11 § 4. «Ipse curat ut omnes decisiones colligantur, quarum aliquae, quotannis a Praefecto in Congressu selectae, ope Supremi Tribunalis publici iuris fiunt».

⁶² Articolo *Editoriale*, in «Quaderni di diritto ecclesiale» 22 (2009), p. 339.

7. CONSIDERAZIONE CONCLUSIVA

Resta sicuramente la consapevolezza che, come è stato scritto recentemente, «la protezione dei diritti dei fedeli nei confronti dei Pastori della Chiesa, nonostante i progressi degli ultimi tempi, richiede ancora di raggiungere risultati di maggiore efficacia e certezza». ⁶³ Poiché le persone che prestano – o hanno prestato – il loro servizio in Segnatura ricoprendo incarichi istituzionali o professionali relativi al contenzioso amministrativo – giudici, prelati, ufficiali, referendari, avvocati – continuano a dimostrare che per svolgere tali mansioni si richiede amore verso la Chiesa, essere giusti, lavorare intensamente, una buona dose di esperienza e di coraggio nonché la conoscenza del diritto canonico, penso che la compagine canonistica, che stima queste qualità, continui ad essere fiduciosa e disposta a dare il suo responsabile contributo, affinché non si fermi lo sviluppo del diritto amministrativo canonico. ⁶⁴ Nutre pure la convinzione che – riprendendo le parole del Santo Padre Benedetto XVI nel suo discorso alla Segnatura Apostolica all'inizio di quest'anno – «la giustizia, che la Chiesa persegue attraverso il processo contenzioso amministrativo, può essere considerata quale inizio, esigenza minima e insieme aspettativa di carità, indispensabile ed insufficiente nello stesso tempo, se rapportata alla carità di cui la Chiesa vive. Nondimeno il Popolo di Dio pellegrinante sulla terra non potrà realizzare la sua identità di comunità di amore se in esso non si avrà riguardo alle esigenze della giustizia». ⁶⁵

⁶³ I. ZUANAZZI, *La tutela dei diritti in tema di privilegio*, in «Ius Ecclesiae» 23 (2011), p. 84.

⁶⁴ Ho considerato il tema del progresso del diritto amministrativo canonico in *La funzione della giurisprudenza della Segnatura Apostolica nello sviluppo del diritto amministrativo canonico* in «Ius Ecclesiae» 17 (2005), pp. 385-415.

⁶⁵ BENEDETTO XVI, *Discorso ai partecipanti alla Plenaria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, 4 febbraio 2011, in AAS 103 (2011), p. 118. Ho trattato su questo intervento del Pontefice in *L'attività del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica a servizio della comunione nella Chiesa. Annotazioni al discorso di Benedetto XVI del 4 febbraio 2011*, in «Ius Ecclesiae» 23 (2011), pp. 490-499.