

DOTTRINA

Studi sulla buona amministrazione ecclesiastica

LA RILEVANZA DELLA COLLABORAZIONE ATTIVA DEI FEDELI PER LA BUONA AMMINISTRAZIONE ECCLESIASTICA

JAVIER CANOSA

RIASSUNTO: L'autorità che nella Chiesa svolge la funzione amministrativa di governo si avvale del contributo dei fedeli affinché il bene ecclesiale venga favorito in maggior misura. L'esperienza concreta dei vantaggi ottenuti (e dei problemi evitati) per il bene comune grazie alla partecipazione adeguata dei fedeli nella funzione amministrativa incoraggia lo studio di nuove formule e, prima ancora, l'applicazione attenta degli strumenti di partecipazione presenti nella legislazione vigente.

PAROLE CHIAVE: funzione amministrativa, partecipazione, buona amministrazione.

SOMMARIO: 1. I cambiamenti nella considerazione del contributo dei fedeli all'amministrazione ecclesiastica. – 2. La presenza dei fedeli e la sua efficacia per la buona amministrazione. – 3. L'importanza dei contributi consapevoli dei fedeli per la buona amministrazione. – 4. Considerazioni finali.

ABSTRACT: The authority that carries out the administrative function of government in the Church makes use of the contribution of the faithful so that the ecclesial good is favoured to a greater extent. The concrete experience of the advantages obtained for the common good (and of the problems avoided) thanks to the proper participation of the faithful in the administrative function encourages the study of new formulas and, even before that, the careful application of the instruments of participation present in the current legislation.

KEYWORDS: Administrative function, participation, good administration.

1. I CAMBIAMENTI NELLA CONSIDERAZIONE DEL CONTRIBUTO
DEI FEDELI ALL'AMMINISTRAZIONE ECCLESIASTICA

UNA delle molteplici manifestazioni del cambiamento verificatosi nel diritto canonico lungo gli anni¹ emerge allorquando si considera la differenza riguardante la qualità e la quantità del contributo offerto dai fedeli all'amministrazione ecclesiastica.²

È quasi un luogo comune affermare che, nell'impianto del governo ecclesiastico all'epoca della promulgazione del Codice piano benedettino, i fedeli si limitassero ad essere sudditi mentre la responsabilità della guida delle comunità strutturate ricadeva quasi esclusivamente sulla gerarchia, la quale, mediante un'adeguata organizzazione, reggeva in questa maniera la *societas Ecclesiae*. Tuttavia, come è noto, le basi che sostenevano tale visione hanno subito poi un'evoluzione.³

Il mutamento del contesto ecclesiologicalo e canonico operato lungo l'ultimo secolo ha determinato dei cambiamenti e, fra questi, ha favorito uno sviluppo che, senza separarle, vede tre diverse articolazioni del governo ecclesiale,⁴ delle quali una è l'amministrazione, intesa non in quanto attività di gestione patrimoniale o come insieme dei necessari compiti burocratici ma come funzione di governo.⁵ L'amministrazione, conosciuta anche come funzione amministrativa, con il significato ora indicato esprime che, come

¹ Nel presente articolo viene sviluppato con maggiore ampiezza quanto ho esposto in una comunicazione durante il XVI Congresso Internazionale *Diritto Canonico e Culture Giuridiche. Nel centenario del Codex Iuris Canonici del 1917*, svoltosi a Roma, tra il 4 e il 7 ottobre 2017.

² Per una considerazione sull'evoluzione dell'Amministrazione nella Chiesa nel periodo precedente al CIC del 1917, cf. C. FANTAPPÍ, *L'amministrazione nella Chiesa dal Corpus iuris canonici al Codex del 1917*, in CONSOCIATIO INTERNATIONALIS STUDIO IURIS CANONICI PROMOVENDO (a cura di J. Wroceński, M. Stokłosa), *La funzione amministrativa nell'ordinamento canonico. XIV Congresso internazionale di diritto canonico. Varsavia, 14-18 settembre 2011*, Varsavia 2012, vol. 1, pp. 125-153.

³ Cf. in proposito le interessanti riflessioni di N. ÁLVAREZ DE LAS ASTURIAS, *L'ecclesiologia del Vaticano II e la codificazione*, in E. BAURA, N. ÁLVAREZ DE LAS ASTURIAS, T. SOL (a cura di), *La codificazione e il diritto nella Chiesa*, Milano 2017, pp. 215-247.

⁴ Si tratta delle funzioni legislativa, giudiziaria e amministrativa di governo che, a sua volta, hanno uno stretto rapporto con la distinzione della potestà di governo (can. 135 § 1 CIC). Cf. sull'argomento, ad esempio, F. HANSEN, *The Unity and Threefold Expression of the Potestas Regiminis of the Diocesan Bishop. Cann. 381§1 and 391*, Roma 2014; J. HERRANZ, *La triplice articolazione della potestà di governo nella Chiesa*, in IDEM, *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, Milano 1990, pp. 141-169; E. LABANDEIRA, *La distincion de poderes y la potestad ejecutiva*, «Ius Canonicum», 28 (1988), pp. 85-98; P. G. MARCUZZI, *La distinzione della potestas regiminis in legislativa, esecutiva e giudiziaria*, «Salesianum», 2 (1981), pp. 275-304.

⁵ Cf., ad esempio, riguardo a tale uso del termine "amministrazione", il n. 4 della nota del PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI, *Nota "La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici"*, 12 febbraio 2004, «Communicationes», 36 (2004), pp. 24-32.

afferma Ilaria Zuanazzi, “la Chiesa, in quanto corporazione visibile, si avvale di un complesso multiforme di competenze e di attività volte a perseguire in modo immediato gli scopi naturali e soprannaturali dell’istituzione, a curare la gestione del patrimonio spirituale e materiale del popolo di Dio e a provvedere ai bisogni individuali e collettivi dei fedeli”.⁶

Si tratta, dunque, di organizzare la disposizione delle risorse necessarie per la vita cristiana nel miglior modo possibile e, proprio a questo scopo, l’autorità responsabile è chiamata a svolgere tale servizio nel rispetto della legge senza che ciò implichi che la funzione amministrativa si riduca alla mera esecuzione della norma legale giacché detta funzione comprende pure una ponderazione complessiva dei problemi e delle esigenze, che va oltre la semplice applicazione della normativa al caso particolare. È quindi ragionevole che chi svolge la funzione amministrativa goda di un margine di azione, e che disponga della giusta libertà nel valutare gli obiettivi da raggiungere in ordine al bene comune e nella scelta riguardante i mezzi adatti per procurarlo.

Sebbene tale possibilità di agire con flessibilità, desunta dal compiere una funzione di governo immediata, non determini un’assimilazione dell’autorità amministrativa alla figura del proprietario dal momento che, per il pubblico amministratore, il nesso di servizio che lo lega al bene di tutti è assai diverso da qualsiasi tipo di rapporto di dominio,⁷ d’altro canto, l’autorità che svolge la funzione amministrativa, per attivare la reale promozione degli interessi pubblici, non può prescindere dai beni concreti e pratici da procurare.⁸ Accade dunque che, dipendendo dal modo più o meno virtuoso in cui avviene l’armonizzazione dei beni coinvolti, le scelte specifiche di amministrazione possano essere valutate secondo un livello variabile di qualità che

⁶ I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, Napoli, 2005, p. 3. Cf. anche EADEM, *Amministrativa (Función)*, in J. OTADUY, A. VIANA, J. SEDANO (a cura di), *Diccionario General de Derecho Canónico*, Cizur Menor 2012 (in seguito DGDC), vol. 1, pp. 236-239. Della funzione amministrativa si è trattato ampiamente durante il XIV Congresso Internazionale di Diritto Canonico tenutosi a Varsavia dal 14 al 18 settembre 2011; per gli atti, raccolti in due volumi, cf. CONSOCIATIO INTERNATIONALIS STUDIO IURIS CANONICI PROMOVENDO (a cura di J. Wroceński, M. Stokłosa), *La funzione amministrativa nell’ordinamento canonico*, cit.

⁷ “La funzione amministrativa non è, ciononostante, una funzione di *dominio*: la posizione dell’amministratore e i suoi poteri non sono quelli del proprietario (*dominus*), ma quelli di colui che esercita una funzione che è, per sua natura, subordinata. Da questo punto di vista si deve rilevare come caratteristica della funzione amministrativa anche la sua *sottomissione alla legalità* o, più precisamente, la sua *subordinazione all’ordinamento giuridico*” (J. MIRAS, J. CANOSA, E. BAURA, *Compendio di Diritto amministrativo canonico*, Roma 2009², p. 33).

⁸ Nell’esperienza del diritto amministrativo degli stati si è soliti far riferimento all’*interesse pubblico*: cf. ad esempio, A. CIOFFI, *L’interesse pubblico nell’azione amministrativa*, «Diritto amministrativo», 23 (2015), pp. 797-840.

consente di distinguere fra “mera amministrazione” e “buona amministrazione”.

L’espressione “buona amministrazione”, usata pacificamente anche nell’esperienza degli altri sistemi giuridici,⁹ richiama una funzione veramente amministrativa, che sia cioè in grado di *servire* efficacemente (così vuole il termine originario latino *ministrare*) i beni affidati.

La risposta alla domanda circa quali siano gli elementi necessari affinché si produca il passaggio dallo stadio di sufficienza della mera amministrazione alla soglia qualitativa che costituisce la buona amministrazione, contiene

⁹ Si veda, ad esempio, J. PONCE, *Good Administration and Administrative Procedures*, «Indiana Journal of Global Legal Studies», 12 (2005), pp. 551-588; L. MEMBIELA, *La buena administración en la Administración general del Estado*, «Actualidad administrativa», 16 (2007), pp. 405-414; L. VANDELLI (ed.), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Milano 2009; A. GIUFFRIDA, *Il “diritto” ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*, Torino 2012; L. AZOULAI, L. CLÉMENT-WILZ, *La bonne administration*, in J.-B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (eds.), *Traité de droit administratif européen*, Louvain-la-Neuve 2014, pp. 651-678; E. CHEVALIER, *Bonne administration et Union européenne*, Louvain-la-Neuve 2014; C. E. DELPIAZZO, *La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados*, «Revista de Derecho de la Universidad Católica de Uruguay», 9 (10-2014), pp. 41-57. Risulta interessante il riferimento nell’ultimo articolo citato da Papa Francesco (concretamente dell’esortazione apostolica *Evangelii Gaudium*, de 24 novembre 2013, nn. 221-237) nel trattare sulla proiezione della buona amministrazione verso il bene comune nel modo seguente: “Recientemente, el Papa Francisco ha propuesto cuatro principios orientadores de la convivencia social en pos del bien común. En primer lugar, ha destacado que ‘el tiempo es superior al espacio. Este principio permite trabajar a largo plazo, sin obsesionarse por resultados inmediatos. Ayuda a soportar con paciencia situaciones difíciles y adversas, o los cambios de planes que impone el dinamismo de la realidad... Darle prioridad al espacio lleva a enloquecerse para tener todo resuelto en el presente... Darle prioridad al tiempo es ocuparse de iniciar procesos más que de poseer espacios. El tiempo rige los espacios, los ilumina y los transforma en eslabones de una cadena en constante crecimiento, sin caminos de retorno’. En segundo lugar, ‘la unidad es superior al conflicto. La solidaridad, entendida en su sentido más hondo y desafiante, se convierte así en un modo de hacer la historia, en un ámbito viviente donde los conflictos, las tensiones y los opuestos pueden alcanzar una unidad pluriforme que engendra nueva vida. No es apostar por un sincretismo ni por la absorción de uno en el otro, sino por la resolución en un plano superior que conserva en sí las virtualidades valiosas de las polaridades en pugna’. En tercer lugar, ‘la realidad es superior a la idea. Esto supone evitar diversas formas de ocultar la realidad: los purismos angélicos, los totalitarismos de lo relativo, los nominalismos declaracionistas, los proyectos más formales que reales, los fundamentalismos ahistóricos, los eticismos sin bondad, los intelectualismos sin sabiduría... La idea desconectada de la realidad origina idealismos y nominalismos ineficaces, que a lo sumo clasifican o definen, pero no convocan. Lo que convoca es la realidad iluminada por el razonamiento’. En cuarto lugar, ‘el todo es más que la parte, y también es más que la mera suma de ellas. Entonces, no hay que obsesionarse demasiado por cuestiones limitadas y particulares. Siempre hay que ampliar la mirada para reconocer un bien mayor que nos beneficiará a todos... El modelo no es la esfera, que no es superior a las partes, donde cada punto es equidistante del centro y no hay diferencias entre unos y otros. El modelo es el poliedro, que refleja la confluencia de todas las parcialidades que en él conservan su originalidad” (pp. 50-51).

sicuramente l'elemento della partecipazione dei fedeli fra i fattori agenti. Detto in un altro modo, un'attività amministrativa ecclesiastica in grado di servire, che sia pertanto esercizio di una diaconia continuativa, non può prescindere dall'intervento – nel modo opportuno e adeguato alla fattispecie – dei fedeli, i quali, pur senza far parte del corpo della pubblica amministrazione ecclesiastica, contribuiscono efficacemente al migliore esito della sua attività.¹⁰

Evidentemente la storia della Chiesa riporta innumerevoli esempi di buona amministrazione e per il verificarsi di molti di essi, oltre all'azione dell'autorità preposta, è stato decisivo il contributo di uno o più fedeli: si pensi, ad esempio, all'apporto delle società missionarie – non soltanto per l'evangelizzazione ma anche per l'adeguata amministrazione – nelle chiese giovani; un'altra manifestazione di siffatto contributo si può rilevare nella prassi multisecolare del governo tramite rescritto, in cui si formula una richiesta ad opera di un soggetto ("oratore" è la denominazione classica) che, il più delle volte, è un fedele, il quale avanza già nella sua domanda la proposta di soluzione per una questione che concerne anche il bene pubblico; per concludere con questi esempi della collaborazione dei fedeli, si rammenti la tradizione, sempre viva nella Chiesa, secondo la quale sia usuale che i pastori domandino il sostegno della preghiera dei fedeli per molti dei loro interventi di governo e che tale mezzo spirituale divenga essenziale per avere successo in un'impresa che esula dall'ambito terreno.¹¹ Per cui, nel riflettere sulla tematica adesso trattata, occorre partire dal dato della costante abitudine di supporto dei fedeli all'amministrazione della Chiesa lungo la sua storia.

Ulteriori questioni che ora vengono poste, e che tengono conto della menzionata cornice, sono specificamente le seguenti: perché oggi risulta necessario, come essenziale per la buona amministrazione nella Chiesa, il contributo dei fedeli e, a differenza della situazione di cento anni fa, perché non è concepibile il contrario, cioè, che possa darsi buona amministrazione senza contare sul contributo dei fedeli?

La rinnovata impostazione ecclesiologica all'origine di tale cambiamento trova un'espressione sintetizzata nel primo paragrafo del can. 204 CIC, che

¹⁰ Infatti, "i sacri pastori, infatti, sanno [...] di non essere stati istituiti da Cristo per assumersi da soli tutto il peso della missione salvifica della Chiesa verso il mondo, ma che il loro eccelso ufficio consiste nel comprendere la loro missione di pastori nei confronti dei fedeli e nel riconoscere i ministeri e i carismi propri a questi, in maniera tale che tutti concordemente cooperino, nella loro misura, al bene comune" (CONCILIO VATICANO II, Costituzione dogmatica sulla Chiesa *Lumen Gentium*, 21 novembre 1964, n. 30).

¹¹ W. L. DANIEL, *The art of good governance: A guide to the administrative procedure for just decision-making in the Catholic Church*, Montréal, 2015, p. 1, cita una delle omelie quotidiane di Papa Francesco (*Preghiamo per i governanti perché ci governino bene*, del 16 settembre 2013), relativa al buon governante, il quale ha bisogno di essere sostenuto dalla preghiera.

riprende l'insegnamento della costituzione conciliare *Lumen Gentium*, laddove si afferma che, mediante il battesimo, avviene l'incorporazione a Cristo dei fedeli che quindi "sono costituiti popolo di Dio e perciò, resi partecipi nel modo loro proprio della funzione sacerdotale, profetica e regale di Cristo, [e] sono chiamati ad attuare, secondo la condizione propria di ciascuno, la missione che Dio ha affidato alla Chiesa da compiere nel mondo".¹²

Sebbene la condizione propria di ciascun fedele determini il modo di attuare la missione della Chiesa (e perciò è chiaro che la corresponsabilità ecclesiale non può significare che tutti i fedeli possano svolgere le stesse funzioni in maniera indifferenziata), tuttavia la comune condizione e missione impegna certamente tutti a discernere come, nelle funzioni ecclesiali che ciascuno è chiamato a svolgere, possano o anzi debbano intervenire utilmente gli altri e quali dovrebbero essere le modalità di tale apporto.¹³ In questo senso, il dovere assegnato dalla Chiesa alle autorità che esercitano la funzione amministrativa include la conoscenza degli aspetti della loro responsabilità per i quali è richiesta la collaborazione degli altri fedeli.

Teoricamente, la gerarchia, che diventa pubblica amministrazione ecclesiastica quando svolge la funzione amministrativa,¹⁴ potrebbe fare da sola, ma la coscienza della dimensione diaconale insita nella funzione di governo fa sì che, appunto per servire meglio, la cura del bene comune non si faccia dipendere esclusivamente dalla sola capacità di discernimento dell'autorità, in modo tale che la scelta più conforme ai beni ecclesiali non provenga unicamente dalla perizia, dall'esperienza, dalla buona fede e dal retto criterio del titolare della funzione pubblica. La titolarità, e la conseguente responsabilità del provvedimento finale, non soltanto non esclude, ma richiede l'adeguata partecipazione degli altri fedeli nell'emanazione delle decisioni amministrative. Tale appello alla partecipazione scaturisce dalla riscoperta della dignità di ogni battezzato e dal riconoscimento dei diritti dei fedeli nonché dall'attuazione reale della natura ministeriale in ogni autorità della Chiesa, specie nell'esercizio della funzione amministrativa.

Una, fra le diverse conseguenze di siffatta realtà, è la volontà di ridurre drasticamente gli ambiti operativi del governo del tipo *ex informata conscientia*, in cui la legittimazione dei provvedimenti dipende, quasi esclusivamente, dalla conformità alla legge dell'attribuzione dell'incarico al titolare della

¹² Il can 204 del CIC riprende gli insegnamenti del CONCILIO VATICANO II, Costituzione dogmatica sulla Chiesa *Lumen Gentium*, cit., specialmente nn. 10-11.

¹³ Cf. P. ASOLAN, *Corresponsabilità e partecipazione dei fedeli al munus regendi Christi*, «*Annales Theologici*», 28 (2014), pp. 417-432. L'autore osserva che "nell'ecclesiologia della comunio vale un importante criterio di contenuto e di metodo: le varie identità ecclesiali non si possono comprendere né vivere isolatamente, come compartimenti stagni o fattori auto-referenziali, ma soltanto nella reciprocità dinamica che le costituisce e le definisce" (p. 418).

¹⁴ Cf. E. LABANDEIRA, *Trattato di Diritto amministrativo canonico*, Milano 1994, p. 130.

funzione, senza che tuttavia venga richiesta una tracciabilità del procedimento delle decisioni né una esternazione dei motivi che giustifichi ragionevolmente i provvedimenti, con gli inconvenienti che ne possono derivare: non ultimo quello di sollevare facilmente sospetti di arbitrarietà e, perciò, di ostacolare la dovuta comunione con i pastori.¹⁵

Quando invece si conta sul contributo dei fedeli per l'amministrazione ecclesiastica, senza circoscrivere il campo al contributo dei fedeli laici,¹⁶ ma al contributo dei fedeli in genere, e che non soltanto riguardi l'ambito patrimoniale dell'amministrazione ecclesiastica ma all'intera funzione amministrativa, allora si promuovono le condizioni affinché il bene ecclesiale venga favorito in maggior misura. Siffatta collaborazione riflette un aspetto della cooperazione all'edificazione del Corpo di Cristo (cf. can 208 CIC) come pure alla realizzazione della comunione del Popolo di Dio (cf. can 209 CIC). Infatti, l'autorità, per evitare "di governare secondo visioni e schemi personalistici riguardanti la realtà ecclesiale" si deve avvalere necessariamente del contributo dei fedeli.¹⁷

Occorre perciò superare l'impostazione che considera i fedeli come sudditi (e i diritti degli stessi come rivendicazioni individualistiche), e trarre le dovute conseguenze nel contare sull'esercizio dei diritti dei fedeli come una delle modalità essenziali per edificare la Chiesa; esercizio dei diritti che, ovviamente "deve tener conto delle esigenze della carità e del delicato rispetto all'autorità gerarchica della Chiesa. Deve essere sempre un agire in comunione con la Chiesa, perfino nel modo di far valere i diritti (cf. can. 209 § 1), fermo restando però che le stesse esigenze della comunione e della carità

¹⁵ Viene da chiedersi se l'attenzione da parte della pubblica amministrazione ecclesiastica affinché si favorisca l'esercizio dei diritti dei fedeli costituisca un argine efficace contro l'arbitrarietà e contro il sospetto di arbitrarietà (cf. A. C. ANDRADE ORTIZ, *Arbitrariedad*, in DGDC, vol. I, pp. 446-449). La risposta non può che essere affermativa visto che il buon governo favorisce il contributo dei fedeli attraverso l'esercizio dei loro diritti e che la sottomissione rispettosa della legalità non rimane fissa in essa, ma nella limitazione diventa creativa grazie al dinamismo attivato dai diritti dei fedeli.

¹⁶ Argomento trattato efficacemente di recente da I. ZUANAZZI, *La corresponsabilità dei fedeli laici nel governo ecclesiale*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *Il governo nel servizio della comunione ecclesiale*, Milano 2017, pp. 101-148.

¹⁷ Si veda sul punto CONGREGAZIONE PER I VESCOVI, *Direttorio per il Ministero pastorale dei Vescovi, Apostolorum Successores*, 22 febbraio 2004, dove il testo integrale del n. 62 dichiara: "Il principio di giustizia e di legalità. Il Vescovo nel guidare la diocesi si atterrà al principio di giustizia e di legalità, sapendo che il rispetto dei diritti di tutti nella Chiesa esige la sottomissione di tutti, incluso egli stesso, alle leggi canoniche. I fedeli infatti hanno il diritto di essere guidati tenendo presenti i diritti fondamentali della persona, quelli dei fedeli e la disciplina comune della Chiesa, a tutela del bene comune e di quello dei singoli battezzati. Tale esempio del Vescovo condurrà i fedeli ad assolvere meglio i doveri di ciascuno nei confronti degli altri e della stessa Chiesa. Egli eviterà di governare secondo visioni e schemi personalistici riguardanti la realtà ecclesiale".

possono spingere ad un'energica difesa dei propri diritti, che non di rado sono anche un dovere".¹⁸

Per non fermarsi alle semplici buone intenzioni, si richiede la indicazione di specifici limiti per l'autorità nella normativa stessa, giacché, come osserva Paolo Moneta, "certamente, nella Chiesa – sulla scorta delle parole e dell'esempio del suo divino Fondatore – è sempre stata avvertita la natura ministeriale dell'autorità, ma non altrettanto consapevole è stata l'idea che questo servizio reso alla comunità potesse assumere una sua precisa dimensione giuridica e divenire oggetto di una pretesa spettante a ciascun membro della comunità: pretesa non meramente teorica ed astratta, ma meritevole di essere concretamente riconosciuta ed efficacemente tutelata con idonei strumenti che lo stesso ordinamento giuridico è tenuto a predisporre. Garanzia di precisa e sicura esplicitazione della volontà amministrativa è anche l'imposizione della forma scritta, derogabile soltanto per 'gravissima ratio' e con precise garanzie di pubblicità (cann. 37, 51 e 55 CIC) e l'obbligo della motivazione, almeno sommaria, quando si tratta di un atto con contenuto decisorio (can. 51). Particolare importanza assume poi la regola che prescrive all'autorità di raccogliere le informazioni ed i riscontri necessari prima di emettere un decreto e, soprattutto, quella che stabilisce, per quanto possibile, di sentire preventivamente coloro che potrebbero subire una lesione dei propri diritti (can. 50). In tal modo l'autorità sarà messa in condizione di tener conto delle ragioni prospettate dai destinatari del provvedimento e prevenire il pericolo di compromettere aspirazioni personali od interessi degni di essere tenuti in considerazione. Va infine segnalata la regola del silenzio - rigetto (can. 57), che consente di superare un'eventuale inerzia degli organi amministrativi (che può riuscire subdolamente lesiva dei diritti più di quanto non accada con un'esplicita violazione di essi) e l'espressa comminatoria di inefficacia per gli atti contrari a diritti quesiti, leggi o *probatae consuetudines* (can. 38)".¹⁹

Il contributo dei fedeli, se è adeguato, vivifica l'esercizio dell'autorità, impostando la buona amministrazione nel mantenere vigile nei governanti la responsabilità di servire, prevenendo così situazioni di astensione ingiustificata o di omissione negligente da parte dei pastori, e ricordando loro che il bene comune non prescinde dai beni dei singoli, beni che pure devono interessare l'amministrazione ecclesiastica, la quale, nell'occuparsi delle svariate situazioni, esprime la fede e la carità tramite un atteggiamento verso le persone che tenga conto della dignità dei figli di Dio, propria dei fedeli

¹⁸ J. I. ARRIETA, *I diritti dei soggetti nell'ordinamento canonico*, «Fidelium Iura», 1 (1991), pp. 9-46, e più specificamente, p. 38.

¹⁹ P. MONETA, *La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa*, «Fidelium Iura», 3 (1993), pp. 281-307, specificamente, p. 282.

amministrati.²⁰ Tale contributo primario offerto dalla sola presenza dei fedeli, che per questa ragione potrebbe essere chiamato “contributo di presenza”, sostiene la buona amministrazione nella misura in cui l’autorità che è chiamata a intervenire ha la consapevolezza, e lo dimostra nelle azioni che intraprende, della responsabilità giuridica assunta davanti ai fedeli, sebbene l’amministrazione richieda in talune occasioni anche dei provvedimenti non dovuti giuridicamente, ma “di grazia”, più frequenti nell’ambito canonico rispetto ai sistemi secolari.

2. LA PRESENZA DEI FEDELI E LA SUA EFFICACIA PER LA BUONA AMMINISTRAZIONE

Si è appena fatto riferimento al contributo della presenza dei fedeli ed è importante premettere che di questo tipo è l’apporto principale che essi – i battezzati cattolici – hanno prestato in ogni epoca, e prestano tuttora, all’amministrazione. L’autorità amministrativa, che in passato si denominava “il superiore”, ha sempre considerato il bene della comunità di fedeli che è stata affidata al suo governo, il che indica che la stessa posizione ontologica dei fedeli, passiva se si vuole, ma di enorme rilevanza dal punto di vista pratico e giuridico, dà origine ad un ampio settore del diritto amministrativo canonico che si esprime nei provvedimenti realizzati d’ufficio.²¹ In tale ambito è caratteristica della buona amministrazione la sensibilità verso i bisogni dei fedeli, il prendere in considerazione i non rappresentati, i deboli, i senza voce, quelli che arriveranno dopo, adoperando in modo virtuoso la discrezionalità, con le giuste formalità e, allo stesso tempo, con la flessibilità necessaria. Infatti, tutte le formalità procedurali dell’amministrazione ecclesiastica

²⁰ Nell’ambito della buona amministrazione degli Stati, si rileva come “[S]i bien el Derecho Administrativo se ocupa frecuentemente del administrado como recurrente, como usuario de los servicios públicos, como expropiado, como contribuyente, se impone el abordaje con una visión unitaria, con independencia de la concreta situación jurídica en que pueda encontrarse, procurando la salvaguarda de sí mismo como centro focal del sistema (C. E. DELPIAZZO, *La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados*, cit. p. 52). Nell’ambito della buona amministrazione nella Chiesa, cf., ad esempio, la disposizione contenuta in CONGREGAZIONE PER I VESCOVI, *Direttorio per il Ministero pastorale dei Vescovi, Apostolorum Successores*, 22 febbraio 2004, n. 69 h, che, in tema di cessazione dell’ufficio di parroco, chiede di tenere conto della certezza giuridica ma, prima ancora, della certezza delle persone. Sull’argomento, cf. F. PUIG, *Stabilità e continuità del titolare dell’ufficio parrocchiale*, «Ius Ecclesiae», xxvii, 3 (2015), pp. 653-662.

²¹ Infatti, la relazione autorità-fedeli non rimane al livello costituzionale, ma dà luogo a soluzioni proprie del livello amministrativo che sono concrete, pratiche e immediate. Sui provvedimenti d’ufficio e, in modo particolare, sui decreti singolari, cf. A. INTERGUGLIELMI, *I decreti singolari nell’esercizio della potestà amministrativa della Chiesa particolare. Studio giuridico-pratico sulla potestà amministrativa del Vescovo diocesano con schemi di decreto*, Città del Vaticano 2012.

trovano la loro giustificazione nel servizio effettivamente prestato, ragione per la quale, nel rispetto della normativa canonica applicabile, tali procedure devono essere adeguate;²² è in tal modo che soddisfano i requisiti derivanti dal rapporto della giustizia stabilito tra i titolari della potestà di governo e i destinatari delle attività che tali autorità esercitano.²³

Il contrario accadrebbe, ad esempio, se, a causa di inerzie nell'applicazione di una regola o semplicemente dall'uso ripetuto sin da tempo remoto di alcune formalità, venissero richieste procedure troppo complicate, il cui apporto per il bene ecclesiale fosse in realtà nullo o risultasse difficilmente comprensibile dal diretto interessato. Un problema simile si verificherebbe se coloro che esercitano la funzione pastorale, quando devono usare delle formalità legali per la realizzazione di un bene, lo facessero senza però aver capito affatto il motivo di queste attività, dando luogo ad una difficoltà per svolgere tali compiti con la piena consapevolezza del servizio che in questo modo viene prestato. Se l'autorità competente percepisse una qualsiasi di queste disfunzioni (o altre simili), la propria responsabilità richiederebbe che cercasse di introdurre un miglioramento nella linea della semplificazione o della chiarificazione, e si procurasse l'opportuno aggiornamento mediante l'istruzione delle persone, con l'obiettivo di fornire alle necessarie formalità la qualità sufficiente per renderle idonee e, in ultima analisi, giuste, proprio per la capacità di rispondere in maniera soddisfacente al diritto dei fedeli ad una buona amministrazione.

La buona amministrazione include, in questo ambito, l'iniziativa dell'autorità tesa a dialogare con i fedeli, poiché, in parole di Eduardo Labandeira, "la Chiesa è una comunità in dialogo con Dio e con i propri membri, e nella realtà ecclesiale ha molta importanza la comunicazione tra governanti e governati. [...] Il dialogo favorisce 'la fraternità, la reciproca stima, il rispetto e la concordia', ma non deve andare a discapito dell'unità in ciò che è essenziale" (GS, 92). [...] Sarà perciò necessario curare il rapporto con le persone, conoscere i punti di vista degli interessati e dar loro la possibilità di intervenire in maniera adeguata in difesa dei propri diritti".²⁴

²² Nelle parole di un autore francese, pioniere del diritto amministrativo canonico, "les formalités de procédures jouent le rôle de cadres et de routes plaçant et maintenant l'Administrateur dans la constante perspective de la constitution et des buts propres de l'Église et par le fait même en présence et en préoccupation du seul service de l'intérêt général chrétien". (J. F. NOUBEL, *Procédures administratives éparses dans le Code de Droit Canonique non rassemblées dans la III Partie du Livre IV*, «Revue de Droit Canonique», 7 [1957], pp. 137-161, p. 145).

²³ Cf. C. J. ERRÁZURIZ M., *Corso fondamentale sul diritto nella Chiesa. 1. Introduzione. I soggetti ecclesiali di diritto*, Milano 2009, pp. 338-349.

²⁴ E. LABANDEIRA, *Trattato di Diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 221-223. Una materia nella quale l'esperienza dimostra come non si possa prescindere dal dialogo fra autorità e fedeli, è quella riguardante il mutamento di stato di parrocchie ed edifici sacri; cf. sull'argomento G. PARISE, *Analisi degli aspetti rilevanti della normativa canonica sul mutamento di stato*

L'uso saggio e prudente della discrezionalità, che rispecchia il senso della responsabilità dei pastori, porta altresì a motivare adeguatamente i provvedimenti, esponendone le ragioni in modo esteso nei decreti ed evitando la motivazione troppo sommaria, che sebbene possa apparire sufficiente secondo una lettura stretta della legge, facilmente darebbe occasione a che taluni interessati rimanessero insoddisfatti. Invece, dal decreto con una motivazione in grado di fare trasparire il reale impegno dell'autorità per raggiungere il migliore bene possibile si evince, oltre che la saldezza dei presupposti che supportano il provvedimento, anche – a vantaggio di una sana capacità di persuasione – il mostrare che un ulteriore ricorso risulterà praticamente inutile, come, ad esempio, fu rammentato nel testo di un decreto della Segnatura Apostolica:²⁵

I Padri tuttavia osservano che è desiderabile che i Dicasteri esponano le ragioni motive in modo più esteso nei decreti di questo tipo. Infatti la motivazione molto sommaria, anche se sufficiente secondo una lettura stretta della legge, facilmente dà occasione per ricorrere alla Segnatura Apostolica; dal decreto bene motivato, al contrario, in qualche modo, già può apparire che sarebbe inutile un ulteriore ricorso a questo Supremo Tribunale.

Vi è inoltre il pericolo di una motivazione insufficiente, se le ragioni della decisione sono state espresse troppo sommariamente, giacché l'insufficienza della motivazione è equivalente alla sua assenza.

Va infine aggiunto che, per lealtà dovuta alla Chiesa e agli amministrati, la buona amministrazione cerca sempre la verità sostanziale come via per soddisfare l'interesse pubblico, il che richiede normalmente – così viene ricordato da una sentenza di contenzioso amministrativo della Segnatura Apostolica – l'uso delle prove in quanto modo sicuro per ottenere, non soltanto una ricostruzione concettuale dei fatti che sia e trasparente e resa comprensibile,

di parrocchie ed edifici sacri (cann. 515 §2 e 1222 §2): riflessioni e proposte, «Ius Ecclesiae», XXIX, 2 (2017), pp. 327-352.

²⁵ “Patres tamen animadvertunt optandum esse ut Dicasteria rationes motivas fusius exponant in huiusmodi decretis. Nam motivatio valde summaria, etsi iuxta strictam litteram legis sufficiens, facile ansam dat recursui ad Signaturam Apostolicam; ex decreto bene motivato, e contra, quodammodo iam apparere potest ulteriorem recursum ad hoc Supremum Tribunal inutilem fore. Periculum insuper habetur insufficientiae motivationis, si rationes decidendi nimis summarie expressae sunt; insufficientia autem motivationis aequiparatur eiusdem defectui”. (SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEG NATURA APOSTOLICA, Decreto definitivo, *exclaustrationis*, prot. n. 18061/86 CA, 5 maggio 1990, *coram* Silvestrini, «Monitor Ecclesiasticus», 115 [1990], pp. 487-492, in P. V. PINTO, *Diritto amministrativo canonico. La Chiesa: mistero e istituzione*, Bologna 2006, pp. 496-500 e in W. L. DANIEL, *Ministerium Iustitiae. Jurisprudence of the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura. Official Latin with English Translation*, Montréal 2011, pp. 260-274. Il passaggio citato si trova nell'*in factò* del decreto citato, al n. 8).

ma che divenga anche verificabile.²⁶ La sentenza menzionata, dopo aver accertato che non sono state prodotte prove

Agli atti non si trova alcuna prova, né per testimoni né per documenti²⁷

conclude che non risulta possibile raggiungere la certezza morale necessaria per emanare il provvedimento adottato:

Come, dunque, dagli atti e da quanto è stato dimostrato, non risulta nessuna prova giuridica della accusa infamante presentata da Z contro il Ricorrente, il Superiore-giudice non ha potuto ottenere la certezza morale e quindi non poteva decretare la sanzione gravissima del can 703.²⁸

3. LA RILEVANZA DELLA COLLABORAZIONE CONSAPEVOLE DEI FEDELI PER LA BUONA AMMINISTRAZIONE ECCLESIASTICA

Oltre al contributo “di presenza” dei membri della Chiesa, la buona amministrazione richiede interventi consapevoli dei fedeli, diretti e indiretti, mediante i quali l’amministrazione si arricchisce, ad esempio, grazie ai doni carismatici, che edificano la Chiesa²⁹ e in forza delle manifestazioni di scienza, di opinione e di volontà dei membri della compagine ecclesiale.

Ci sono, in tale ambito, manifestazioni di volontà dei fedeli, che riguardano le loro scelte vocazionali, sulle quali l’attività amministrativa potrebbe avere un impatto elevato. Dal come vengano considerate dall’autorità competente dipende che la mera amministrazione diventi buona amministrazione oppure cattiva amministrazione.

Può servire illustrare l’idea appena espressa con un caso giudicato in una causa di contenzioso amministrativo, riguardante la richiesta da parte di una religiosa di essere dispensata dai voti.³⁰ Si trattava dunque dell’esercizio del

²⁶ Cf. SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNAURA APOSTOLICA, Sentenza definitiva, *dimissionis*, 20 gennaio 1986, prot. n. 17156/85 CA, *coram* Sabattani, «Monitor Ecclesiasticus», 111 (1986), pp. 141-151, in P. V. PINTO, *Diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 466-473 e in W. L. DANIEL, *Ministerium Iustitiae*, cit., pp. 111-136 (i passaggi citati si trovano nell’in *facto* della sentenza citata, ai nn. 14 e 16).

²⁷ “In actis nulla probatio invenitur, neque per testes, neque per documenta” (*ibidem*).

²⁸ “Cum, igitur, ex actis et probatis nulla habeatur iuridica probatio accusationis infamantis ab Z contra Recurrentem latae, Superior-iudex moralem certitudinem adipisci non valuit ideoque decernere non poterat sanctionem gravissimam de qua in can. 703” (*ibidem*).

²⁹ Si veda CONGREGAZIONE PER LA DOTTRINA DELLA FEDE, Lettera *Iuvenescit Ecclesia* ai Vescovi della Chiesa cattolica sulla relazione tra doni gerarchici e carismatici per la vita e la missione della Chiesa, 15 maggio 2016. Per un commento a questo documento, cf. P. MARTINELLI, *Natura della coesistenza tra doni gerarchici e carismatici nella Chiesa. Una lettura della Lettera “Iuvenescit Ecclesia”*, «Revista española de Teología», 77 (2017), pp. 105-133.

³⁰ SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNAURA APOSTOLICA, Sentenza definitiva, *dispensationis a votis religiosis*, 8 aprile 1978, Mexicana, prot. n. 7607/76 CA, *coram* Carpino, «Commentarium pro Religiosis», 60 (1979), pp. 267-274, in J. I. O’CONNOR (ed.), *Canon Law Digest*,

diritto di petizione la cui considerazione incideva direttamente sulla scelta vocazionale di una fedele. Il principio della buona amministrazione avrebbe voluto che la richiesta fosse stata trattata nel contesto esistenziale e giuridico adeguato e sempre affidando alla volontà della diretta interessata un ruolo principale, entro i limiti stabiliti dalla normativa applicabile.

Tuttavia, accadde che la parte essenziale attribuita alla volontà della religiosa venne limitata ingiustamente dando luogo ad una situazione illegittima provocata da una carente amministrazione.

Ecco alcune frasi che possono riassumere quanto accaduto e giudicato.

Da una parte, divenne chiara la manifestazione della volontà revocatoria dell'oratrice applicata alla precedente richiesta di dispensa:

Invio questa per dirvi che sono pentita pienamente di aver chiesto la dispensa... vi prego di non prendere in considerazione nulla; di non considerarmi fuori dalla comunità. Se occorre scrivere a Roma, scrivo io o lei scrive per me, ma io sono determinata a non firmare nulla e a fare il possibile in modo che tutto sia risolto favorevolmente.³¹

Dall'altra parte, emerse l'atteggiamento della Superiora provinciale che, invece di riferire alla Superiora generale e alla Santa Sede il cambiamento nella volontà della religiosa, si limita a tranquillizzare la consorella:

Risposi al telefono dicendole di mantenere la calma, che la procedura iniziata avrebbe seguito il suo corso normale, e quando fosse arrivato il suo indulto l'avrei avvertita e che sarebbe stata libera di accettarlo o no.³²

Infine, la sentenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica dopo aver osservato che

La ricorrente chiese la grazia il 2 gennaio 1972, revocò la petizione l'11 gennaio; tuttavia, la Sacra Congregazione, concesse la grazia secondo il tenore delle preci il 28 gennaio, vale a dire, quando l'oratrice aveva già revocato le richieste.

concluse che

[...] *Consta l'illegittimità nel procedere e nel decidere.*³³

ix, Mundelein 1983, pp. 470-480 (in inglese) e in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, vol. VI, Romae 1987, n. 4665 (i passaggi citati in seguito si trovano nell'*in facta* della sentenza citata, al n. 15 e nel dispositivo conclusivo).

³¹ "Le envío ésta para decirle que estoy arrepentidísima de haber pedido la dispensa... le suplico que no tome en cuenta nada; que no me considere fuera de la comunidad. Si hay que escribir a Roma, yo escribo o Vd. escriba por mí, pero yo estoy decidida a no firmar nada y a hacer lo posible para que todo se solucione favorablemente" (*ibidem*).

³² "Le contesté por teléfono diciéndole que se quedara tranquila, que el trámite iniciado seguiría su curso normal, y que cuando llegara su Indulto yo la avisaría y que ella quedaba en libertad de aceptarlo o no" (*ibidem*).

³³ "Porro recurrens gratiam petiti die 2 ianuarii 1972; petitionem revocavi die 11 ianuarii;

La sentenza dunque affermò che il rescritto concesso in forma graziosa secondo quanto è stato chiesto nelle preci, non poteva valere, se prima della concessione c'era stata la volontà revocatoria dell'oratrice. In tal modo venne sottolineato che non era possibile compiere una buona amministrazione in questo caso senza tener conto nel modo giusto della volontà del soggetto diretto interessato.

In riferimento alle diverse tipologie dei contributi consapevoli è possibile dunque individuare quelle che richiedono un intervento facoltativo, nel quale è prevalente l'autonomia della volontà del fedele che spontaneamente decide di agire in un senso determinato.

Espressione di tale modalità è l'esercizio del diritto del fedele di manifestare la propria opinione, il che può avere un riflesso nella presa di specifiche decisioni di governo sia direttamente sia attraverso la formazione di una opinione pubblica.³⁴

Altri contributi consapevoli dei fedeli provengono dall'esercizio del diritto di petizione, che prevede "la possibilità d'ogni fedele di chiedere ai sacri Pastori – vale a dire, alla pubblica amministrazione della Chiesa – ciò che giudichi necessario o conveniente per realizzare le esigenze della sua vocazione cristiana e della sua specifica funzione ecclesiale".³⁵ Come è stato osservato da E. Baura, "l'opinione non sempre richiede una risposta, mentre al diritto di petizione corrisponde necessariamente il dovere di rispondere. Il can. 212, § 2 formula questo diritto in termini molto ampi (petizione non solo di necessità, ma anche di desideri). Il can. 57 determina il dovere di rispondere entro tre mesi, a meno che la legge non disponga un termine diverso, quando si tratta della petizione di un decreto, stabilendo la presunzione di risposta negativa trascorso tale termine agli effetti di un eventuale ricorso e chiarendo comunque la persistenza del dovere di rispondere e di riparare il danno eventualmente causato dal silenzio".³⁶ L'esercizio del diritto di petizione contribuisce alla buona amministrazione anche perché presuppone una serie di rapporti atti a rafforzare un sano clima di conoscenza e fiducia reciproche fra i fedeli e l'autorità.³⁷

Sacra Congregatio, vero, gratiam concessit iuxta preces, die 28 ianuarii, quando scilicet oratrix preces iam revocaverat. [...] *Constare de illegitimitate in procedendo et decernendo*" (*ibidem*).

³⁴ F. BOLOGNINI, *Opinión pública*, in DGDC, vol. v, pp. 720-725: a p. 721 si fa riferimento al fenomeno nel quale gli "ideales se van afirmando por obra de uno o varios líderes de opinión (opinion leaders), personas que no necesariamente tienen una posición oficial de preeminencia y cuyas opiniones tienen un fuerte impacto".

³⁵ Cf. Á. DEL PORTILLO, *Laici e fedeli nella Chiesa*, Milano 1999, pp. 125-126.

³⁶ E. BAURA, *Il "buon governo": diritti e doveri dei fedeli e dei pastori*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *Il governo nel servizio della comunione ecclesiale*, cit., p. 21.

³⁷ Cf. D. LE TOURNEAU, *Petición (derecho de)*, in DGDC, vol. vi, pp. 204-207.

Derivati dal diritto di petizione, acquistano notevole rilevanza gli importanti strumenti procedimentali e processuali, come l'esercizio del diritto di difesa,³⁸ l'esercizio del diritto al ricorso³⁹ e l'esercizio di altri diritti dei fedeli che richiedono in ambito amministrativo ecclesiale una legittimazione che però "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".⁴⁰ Fra le possibilità che offre questo titolo si includono tanto la richiesta di revoca del provvedimento della pubblica amministrazione ecclesiastica⁴¹ sia la conclusione di un accordo pacifico⁴² con l'autorità responsabile dell'atto amministrativo dopo un'iniziale volontà di impugnare la decisione che la prosecuzione delle vie gerarchica⁴³ e

³⁸ Emblematica in tal senso è la sentenza del SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA del 22 giugno 2002, prot. n. 31290/00 CA, coram Coccopalmerio, affermando la violazione della legge da parte dell'autore dell'atto amministrativo contestato, la quale ribadisce come la mancanza di tutela necessaria del diritto di difesa non consenta di raggiungere la certezza morale necessaria nelle risoluzioni che contengono le dimissioni dei religiosi (cf. P. V. PINTO, *Diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 505-512 e in W. L. DANIEL, *Ministerium Iustitiae*, cit., pp. 299-325). Altro elemento di interesse presente nella parte dispositiva della decisione comprende la giurisprudenza che sottolinea l'importanza della prova correttamente praticata ed interpretata al fine di stabilire la decisione e, al contrario, come il suo difetto impedisca la decisione giusta. Senza dubbio questa decisione della Segnatura rafforza il mandato diretto ai dicasteri di agire secondo la norma di diritto per quanto riguarda la preparazione degli atti amministrativi e la risoluzione dei ricorsi gerarchici, come stabilito dal Regolamento generale della Curia Romana agli articoli 133 e 136 § 1, attestando che l'obbligo di applicare il diritto vigente comprende il dovere di agire con la massima precisione.

³⁹ Cf. J. CANOSA, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione ecclesiastica*, in CONSOCIATIO INTERNATIONALIS STUDIO IURIS CANONICI PROMOVENDO (a cura di J. Wroceński, M. Stokłosa), *La funzione amministrativa nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 749-788, specificamente pp. 770-772.

⁴⁰ Cf. 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, specificamente, p. 431.

⁴¹ Cf. P. GHERRI, *L'autotutela amministrativa come supplemento di conoscenza*, in P. GHERRI (ed.), *Decidere e giudicare nella Chiesa. Atti della VI Giornata canonistica interdisciplinare*, Città del Vaticano 2012, pp. 315-384; IDEM, *Petitio, remonstratio, exceptio: cenni esplorativi sui modi di non-esecuzione degli atti amministrativi singolari*, «Ius Ecclesiae», xxvii, 2 (2015), pp. 339-356.

⁴² Cf. G. BRUGNOTTO, *La conciliazione*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *Il diritto nel mistero della Chiesa. IV: Prassi amministrativa e procedure speciali*, Città del Vaticano 2014, pp. 107-113; il quale espone l'argomento relativo alla conciliazione in quanto opera di ricerca di soluzioni condivise possibili, modalità che, nell'unico discorso di Benedetto XVI al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, ricevette un'enfasi particolare.

⁴³ Cf. E. BAURA, *I ricorsi gerarchici*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO

giurisdizionale dei ricorsi. Sulla tutela giurisdizionale nell'ambito amministrativo del Diritto della Chiesa, G. Paolo Montini ha osservato che “[S]e la carica innovativa di una istituzione può essere misurata dalla resistenza che le viene opposta, il giudizio contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica si può ritenere una delle principali innovazioni postconciliari. La sua carica innovativa invano sarebbe ricercata nel numero di casi trattati o nel novero di pubblicazioni che ne trattano: la sua forza consiste nel fornire un quadro di riferimento a tutto il sistema normativo che, senza mutazioni ex proprio, lo riqualifica in modo nuovo. È questo un concetto sul quale merita di insistere in quanto potrebbe insinuarsi l'impressione che si tratti di un'innovazione ridotta, fra le altre, anche perché ha saputo muovere pochi canonici (cf. REU 106, PB 123, can. 1445 § 2). In realtà l'instaurato giudizio contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica ricolore e riqualifica l'intera normativa canonica”.⁴⁴

Ma, nel considerare non tanto l'aspetto contenzioso quanto invece l'ambito abituale della buona amministrazione che è costituito da interventi efficaci per la promozione del bene comune ecclesiale, occorre comunque distinguere “i diversi titoli con cui si può intervenire nella formazione di un atto amministrativo (informatore, consulente, corresponsabile della decisione, esecutore materiale) e quindi si potrà delimitare correttamente le responsabilità di ognuno. Fa parte del buon governo poter determinare le responsabilità di tutti quelli che vi intervengono”,⁴⁵ dato che frequentemente i fedeli contribuiscono alla buona amministrazione con una responsabilità giuridica che non è immediata rispetto alla decisione che verrà presa dall'autorità ecclesiastica.⁴⁶

Altri contributi, inquadrabili ancora nel gruppo degli interventi consapevoli dei fedeli, sono quelli voluti attivamente dall'autorità della Chiesa per propiziare la buona amministrazione. Siffatto tipo di collaborazione garanti-

(a cura di), *Il diritto nel mistero della Chiesa. IV: Prassi amministrativa e procedure speciali*, cit., pp. 115-134.

⁴⁴ G. P. MONTINI, *La giustizia amministrativa dal Concilio al Codice*, «Periodica de re canonica», 102 (2013), pp. 641-677: 649.

⁴⁵ E. BAURA, *Il “buon governo”: diritti e doveri dei fedeli e dei pastori*, cit., pp. 14-15. Cf. J. I. ARRIETA, *Il processo decisionale nella Chiesa*, in *Il Regno-Documenti*, 11/2012, pp. 354-361.

⁴⁶ Sicuramente, è la corresponsabilità dei fedeli ciò che li spinge a dare un contributo importante per la vita e la missione della Chiesa e a rafforzare la responsabilità dell'autorità ecclesiale; cf. G. BONI, *Corresponsabilidad eclesial*, in DGDC, vol. II, pp. 778-785. Per ciò che concerne l'ambito specifico dell'amministrazione dei beni patrimoniali: cf. J. MIÑAMBRES, *La ‘stewardship’ (corresponsabilità) nella gestione dei beni temporali della Chiesa*, «Ius Ecclesiae», XXIV, 2 (2012), pp. 277-292; M. RIVELLA, *Buon governo e corresponsabilità*, «Ius Ecclesiae», XXIV, 2 (2012), pp. 293-302; D. ZALBIDEA, *Corresponsabilità (stewardship) y Derecho Canónico*, «Ius Ecclesiae», XXIV, 2 (2012), pp. 303-322; J.-P. SCHOUPE, *Diritti fondamentali dei fedeli in rapporto alla partecipazione al governo dei beni temporali*, «Ius Ecclesiae», XXVI, 2 (2014), pp. 397-414.

sce una soglia di interventi consapevoli che favoriranno il necessario discernimento per la presa delle decisioni da parte dell'autorità amministrativa e allontaneranno il rischio di eventuali arbitrarie o decisioni difettose dal punto di vista della dovuta conoscenza della realtà. In questo senso, basti pensare all'importanza dei periti per determinare fatti o stabilire la natura di una questione,⁴⁷ ma anche all'apporto dei differenti organi consultivi, che sono stati predisposti e sono funzionanti nei diversi livelli dell'amministrazione ecclesiale, e all'interno dei quali agiscono dei fedeli. L'ascolto di tali organi spesso è richiesto dalla legge per la validità, e così in diverse occasioni è stato rammentato dalla giurisprudenza della Segnatura Apostolica, come ad esempio, nella sentenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica del 27 novembre 2012:⁴⁸ quando il Tribunale accerta che l'ascolto dell'organo consultivo previsto non è stato realizzato e

Ciò risulterebbe sia dalla lettera inviata alla comunità parrocchiale affinché fosse letta pubblicamente, con la quale si rendeva pubblica la decisione giuridica di sopprimere la parrocchia, sia dalle parole usate dall'Ordinario nella sessione del consiglio presbiterale, con le quali si mostrava la decisione già assunta perché necessaria.

[...]

Per tanto consta sufficientemente nel caso che mancò la consultazione del Consiglio presbiterale previsto dal can 515, § 2 e, di conseguenza, la Congregazione per il Clero, nel confermare l'atto dell'Ordinario, nel caso violò la legge nel modo di procedere.⁴⁹

In tale senso, la giurisprudenza della Segnatura Apostolica ha ribadito anche la legittimità della decisione di un Vescovo diocesano nel richiedere la costituzione in ogni parrocchia del Consiglio pastorale e di disporre ragionevol-

⁴⁷ Cf. K. BOCCAFOLA, *Perito*, in DGDC vol. VI, pp. 160-162, nella p. 160 descrive il perito come "especialista [...] cuya opinión e informes científicos podrían ser útiles o necesarios para determinar algún hecho concreto o para ayudar a entender la naturaleza real de algún fenómeno".

⁴⁸ SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, Sentenza definitiva, *Suppressionis parociae*, 27 novembre 2012, prot. n. 46165/11 CA, coram Rouco Varela, «Ius Canonicum», 55 (2015), pp. 759-762 (il passaggio citato si trova nell'*in iure et in facto* della sentenza citata, al n. 5). Cf. il commento alla sentenza di A. VIANA, *Consultar no es informar de una decisión ya tomada. Comentario de la Sentencia de la Signatura Apostólica de 27 de noviembre de 2012*, in *ibidem*, pp. 763-767.

⁴⁹ "Quod constaret sive ex epistula communitati paroeciali publice legenda missa, qua publici iuris fiebat decisio paroeciam supprimendi, sive ex locutionibus ab eodem Ordinario in sessione consilii presbyteralis adhibitis, quibus manifestabatur decisio iam sumpta utpote necessaria. [...] Satis patet proinde in casu auditionem consilii presbyteralis de qua in can. 515, § 2 rite peractam defuisse ac proinde Congregationem pro Clericis per actus Ordinarii confirmationem legem in procedendo violavisse in casu". (SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, Sentenza definitiva, *Suppressionis parociae*, 27 novembre 2012, cit.).

mente che ogni parroco debba conformarsi a questa disposizione e, in caso contrario, decidere la sua rimozione.⁵⁰ Infatti,

L'inerzia prolungata e pertinace rispetto a questo dovere di grande importanza [costituzione del consiglio pastorale parrocchiale] non può essere esclusa come causa che renda inefficace il ministero di parroco, secondo la norma del can. 1740, e, per ciò, di conseguenza, lo stesso [il parroco] può essere rimosso dalla parrocchia. Ammettendo nel caso l'inerzia del parroco, che tuttavia sembrava esercitare bene altre funzioni pastorali, consta sufficientemente l'esistenza della causa per la quale l'Ecc. mo Vescovo ritenne che il ministero del parroco fosse almeno inefficace.

Alla vista delle relazioni presentate dai Reverendi X e Y prima dell'ammonizione, circa l'effetto negativo della negligenza del parroco, si corrobora il giudizio dell'Ecc. mo Vescovo sul ministero veramente inefficace del parroco per ciò che riguarda la promozione della partecipazione dei fedeli laici nella missione della Chiesa, secondo la norma del Diritto universale e particolare.⁵¹

D'altro canto, l'esperienza insegna che non sempre tutti i contributi dei fedeli risultano proficui per la buona amministrazione e che, in alcune occasioni, possono avverarsi interventi illegittimi oppure inficanti la buona amministrazione.⁵² Occorre dunque distinguere fra interventi dei fedeli che contribuiscono attivamente al miglioramento dell'amministrazione ecclesiale e interventi che invece non contribuiscono affatto, e a questo scopo, avere dei criteri oggettivi per svolgere tale discernimento e agire in conseguenza, ma

⁵⁰ SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, Sentenza definitiva, amotionis, 28 giugno 2003, prot. n. 29531/98 CA, coram Cacciavillan, «Studies in Church Law», 2 (2006), pp. 275-296 e in W. L. DANIEL, *Ministerium Iustitiae*, cit., pp. 389-413 (il passaggio citato si trova nell'*in iure* della sentenza citata, al n. 13).

⁵¹ "Diuturna et pertinax parochi inertia erga hoc officium magni momenti haud excludi potest tamquam causa ob quam ministerium parochi inefficax evadere possit, ad normam can. 1740, et proinde ob quam ipse a paroecia amoveri possit. In casu, admissa inertia parochi, qui tamen nonnulla alia munera pastoralia bene exercere videbatur, satis constat de existentia causae ob quam Exc. mus Episcopus censet ministerium parochi saltem inefficax fuisse. Visis relationibus a Rev. dis X. et Y. exhibitis ante amotionem de effectu negativo negligentiae Rev. di Parochi, habetur corroboratio iudicii Exc. mi Episcopi de ministerio parochi reapse inefficaci quoad participationem christifidelium laicorum in missione Ecclesiae promovendam, ad normam iuris universalis et particularis" (*ibidem*).

⁵² "Fa parte dei doveri dei fedeli, inoltre, non abusare dei loro diritti. L'abuso del diritto non è un uso massimo del diritto, ma è una condotta fuori dai limiti del diritto, dove non c'è più un diritto, sebbene possa portare ad inganno perché si presenta sotto la falsa apparenza di esercizio di un diritto. Sarebbe un abuso dei diritti da parte dei fedeli, oltre all'esercizio dei diritti senza la dovuta riverenza, la violazione della necessaria segretezza o della buona fama e intimità altrui (delle persone costituite in autorità o degli altri fedeli) e l'intimidazione o l'ostacolo del libero esercizio della funzione di governo. Su questo punto va tenuto conto il delitto tipizzato (forse con non molta precisione) dal can. 1375, sull'impedimento al libero esercizio della potestà ecclesiastica (la pena prevista è facoltativa e indeterminata, dovendosi ricorrere quindi a criteri indiretti per determinarla)". E. BAURA, *Il "buon governo": diritti e doveri dei fedeli e dei pastori*, cit., p. 23.

senza prescindere o diffidare a priori del contributo dei fedeli. Ad ogni modo, curare la formazione di tutti – amministrazione e fedeli – risulta sempre un investimento necessario affinché gli interventi possano essere benefici per la Chiesa.⁵³

4. CONSIDERAZIONI FINALI

Servano per concludere queste riflessioni le parole di un cultore della scienza del Diritto amministrativo canonico scomparso il secolo scorso, Eduardo Labandeira, che, con riferimento alla giustizia amministrativa nella Chiesa, asseriva “[N]on è più possibile sostenere la verità di queste due equazioni: Amministrazione = interessi pubblici; fedele = interessi privati. Quando è permesso contestare un atto amministrativo è perché è possibile dubitare della sua corrispondenza agli interessi che la Chiesa deve salvaguardare”.⁵⁴

Da una parte, l’Amministrazione, che provvede alla cura degli interessi pubblici e gode di una presunzione di legittimità nel suo agire, è consapevole che tale affidamento non equivale a esclusività e poiché la presunzione di legittimità non sempre si identifica con garanzia di buona amministrazione; l’Amministrazione è quindi tenuta a cercare, nei modi adeguati, il contributo dei fedeli, sia nello spazio sostanziale, laddove l’impegno migliorativo mira a perfezionare il contenuto delle decisioni di governo, sia nell’ambito procedurale, atto a procurare gli elementi necessari per il giusto contenuto decisionale.⁵⁵

Dall’altra parte, i fedeli – molti, almeno – sono consapevoli che, nell’attuare la missione della Chiesa, ciascuno compie una diversa funzione e non dimenticano che devono dare il giusto contributo per lo svolgimento della funzione amministrativa in modo che divenga sempre *buona amministrazione*.

⁵³ Risultano interessanti, sulle modalità d’intervento dei diversi soggetti nella preparazione di una decisione dell’autorità, i contributi di A. D’AURIA, *Il modo di votare e di esprimere il proprio parere o consenso nei diversi enti ecclesiali*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *Il diritto nel mistero della Chiesa. IV: Prassi amministrativa e procedure speciali*, cit., pp. 55-85 e IDEM, *Parere, consenso e responsabilità: il can. 127* in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *Il governo nel servizio della comunione ecclesiale*, cit., pp. 59-100.

⁵⁴ “Ya no es posible sostener a ultranza la verdad de estas dos ecuaciones contrapuestas: Administración = intereses públicos; fiel = intereses privados. Cuando se permite impugnar un acto administrativo es porque cabe dudar de su correspondencia a los intereses que la Iglesia debe salvaguardar” (E. LABANDEIRA, *Cuestiones de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona 1992, pp. 45-46).

⁵⁵ Cf. W. L. DANIEL, *The art of good governance: a guide to the administrative procedure for just decision-making in the Catholic Church*, cit., *passim*.