

**La giustizia amministrativa nella Chiesa dal concilio Vaticano II ad oggi:
risultati, difficoltà e prospettive di sviluppo**

Prof. William L. DANIEL
The Catholic University of America
Washington, DC, USA

È per me un grande onore e un piacere partecipare a questa celebrazione del 150° anniversario della Facoltà di Diritto Canonico della Pontificia Università Gregoriana. Mi è stato chiesto di illustrare l'evoluzione della giustizia amministrativa nella Chiesa dal concilio ecumenico Vaticano II a oggi, prestando particolare attenzione ai contributi apportati dai professori di questa Facoltà.

Inizieremo con una rassegna di quanto la Chiesa abbia realizzato nel campo della giustizia amministrativa (1) e di alcune difficoltà incontrate in questo ambito (2). Successivamente, come contributo alla celebrazione di questo anniversario, il presente intervento renderà omaggio al modo in cui questa Facoltà di Diritto Canonico ha promosso la giustizia amministrativa nella Chiesa (3). Infine, individuerò alcuni punti della giurisprudenza che stanno dando impulso a un continuo sviluppo (4).

1. Risultati raggiunti

Il risultato ottenuto nella costruzione di un sistema di giustizia amministrativa nella Chiesa presenta tre dimensioni: magisteriale, legislativa e giurisprudenziale.

1.1 Fondamenti magisteriali della giustizia amministrativa

Il concilio ecumenico Vaticano II ha impartito insegnamenti magisteriali riguardanti la dimensione giuridica del fedele e dell'uomo in generale.

La costituzione dogmatica *Lumen gentium* (per esempio, nn. 18; 27) caratterizza l'esercizio dell'autorità come un ministero orientato al bene e all'edificazione di tutta la Chiesa e al servizio dei fedeli. Gli stessi fedeli, a prescindere dallo stato di vita o dalla condizione, sono dotati di diritti nella Chiesa. Pertanto, il servizio svolto da chi detiene l'autorità dovrebbe naturalmente includere il rispetto dei diritti dei fedeli in generale e nei casi particolari.

Il Concilio ha affrontato i temi dell'autorità e dei diritti in chiave filosofica, soprattutto nella costituzione pastorale *Gaudium et spes*, nn. 41, 73-75, e nella dichiarazione *Dignitatis humanae*, n. 6. In altre parole, ha presentato un'antropologia giuridica che si applica a tutti gli uomini del nostro tempo, indipendentemente dal tipo di società in cui vivono. Naturalmente, essa si applica ugualmente ai fedeli all'interno della società ecclesiale. Il Concilio ha così enunciato principi giuridicamente rilevanti che, applicati ai battezzati, potrebbero essere espressi come segue:

- i fedeli hanno diritti che devono essere promossi nella vita della Chiesa;
- l'autorità nella Chiesa deve essere esercitata correttamente e entro determinati limiti;
- in caso di abuso del potere ecclesiastico, i fedeli hanno il diritto di difendersi;
- le norme della Chiesa dovrebbero distinguere chiaramente funzioni e uffici e fornire mezzi efficaci per la tutela dei diritti; e
- le stesse autorità ecclesiastiche devono tutelare e promuovere i diritti dei fedeli.

1.2 Disposizioni legislative in materia di giustizia amministrativa

Questo insegnamento è stato rapidamente tradotto in norme, conducendo la Chiesa da un sistema di ricorso gerarchico definito in modo minimale all'istituzione di un tribunale amministrativo supremo.

Il 15 agosto 1967, con la costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae universae* [= *REU*], il papa Paolo VI istituì la *Sectio altera* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (ovvero un tribunale amministrativo supremo). Con ciò le conferì la competenza, soprattutto, di risolvere le controversie derivanti da un atto della potestà amministrativa che comportasse una decisione di un dicastero della Curia Romana. A ciò si sarebbero aggiunte, in primo luogo, le *Normae speciales* approvate dal Papa sette mesi dopo, che includevano venti norme dettagliate (artt. 104-123) che regolavano la procedura per il «ricorso contro gli atti dell'amministrazione pubblica ecclesiastica».

Si trattò del primo grande risultato normativo: la disciplina legislativa della giustizia amministrativa nella Chiesa sotto forma di controllo giurisdizionale sull'attività amministrativa.

Come è noto, appena due mesi dopo l'istituzione della *Sectio altera*, nell'ottobre 1967, la prima assemblea del Sinodo dei Vescovi approvò dieci principi guida per la revisione del Codice del 1917. Il sesto e il settimo principio esprimevano gli insegnamenti del Concilio che ho elencato in precedenza, applicandoli esplicitamente alla vita interna della Chiesa. Anche se non hanno ancora trovato piena realizzazione, la loro stessa formulazione costituisce un'aspirazione duratura a un ordine di governo più giusto, per il quale la Chiesa può continuamente adoperarsi nel proprio diritto e nella propria prassi.

Questi sesto e settimo principi hanno dato impulso a sviluppi legislativi nel diritto universale del Codice rivisto. Tra questi figurano:

- il riconoscimento del diritto di far valere i propri diritti nella Chiesa (can. 221 §1);
- una tipologia più chiara degli atti amministrativi singoli, specificando in particolare quelli di carattere coercitivo (cann. 48; 49; 1319);
- la procedura amministrativa generale di cui ai cann. 50, 51 e 54-56 — una sorta di giustizia amministrativa preventiva;
- un procedimento a più livelli per adire la giustizia amministrativa, a seguito di un *gravamen* subito, che comprende la *remonstratio*, il ricorso gerarchico (cann. 1732-1739) e, al culmine, l'avvio di un processo contenzioso-amministrativo (can. 1445 §2).

A partire dal 1983, il Legislatore ha sviluppato questo quadro ampliando gradualmente la competenza del Supremo Tribunale.

Ciò avvenne per la prima volta con la cost. ap. *Pastor bonus* del 28 giugno 1988. L'art. 123 §2 attribuì alla Segnatura Apostolica la competenza a trattare la richiesta di risarcimento danni presentata dalla parte ricorrente.

Vent'anni dopo, il m.p. *Antiqua ordinatione* di papa Benedetto XVI, del 21 giugno 2008, ha promulgato la nuova *Lex propria* [= *LP*] della Segnatura. Tali norme hanno riconosciuto ulteriori strumenti per conseguire una giustizia amministrativa più completa al massimo livello giudiziario. In particolare:

- ha ampliato le norme relative al trattamento delle istanze di sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato del dicastero (*LP* artt. 95-100);
- ha stabilito norme sull'esecuzione di una sentenza definitiva (*LP* artt. 92-94), rafforzando potenzialmente l'impatto reale della sentenza sull'attività amministrativa a tutti i livelli;

- l' art. 90 autorizza il Collegio dei Giudici a specificare gli effetti immediati e diretti dell' illegittimità dell' atto, al fine di risolvere la controversia tra le parti.

1.3 Arricchimento giurisprudenziale della giustizia amministrativa

La giustizia amministrativa non si realizza realmente solo nella dottrina e nella legislazione. Deve concretizzarsi nelle controversie concrete. La giustizia amministrativa è anche un bene pubblico, e pertanto le autorità e i fedeli devono sapere come va applicata la legge e quali diritti e doveri hanno realmente nella società. In altre parole, il sistema si arricchisce ulteriormente grazie alla conoscenza della giurisprudenza contenzioso-amministrativa.

È ben documentato come, sin da quando papa Paolo VI istituì la *Sectio altera*, si sia andata costituendo una raccolta di giurisprudenza, gran parte della quale è stata pubblicata affinché tutti potessero studiarla. Ciò è il risultato di un costante impegno da parte della stessa Segnatura Apostolica.

Infatti, la collana *L'attività della Santa Sede* dimostra che questa era una delle iniziative del Supremo Tribunale all'inizio degli anni '70, in particolare attraverso la diffusione di alcune delle sue decisioni su riviste di diritto canonico. Ciò fu lodato dallo stesso Sommo Pontefice nel 1973. Non disponendo di una propria pubblicazione periodica come le *Decisiones* della Rota Romana, la Segnatura ha presentato in modo creativo la propria giurisprudenza non solo attraverso riviste, ma anche tramite articoli scientifici dettagliati redatti dai propri Superiori.

La stessa *LP* prevede la pubblicazione della propria giurisprudenza all'art. 11 §4. Ed è ben documentato che questo sia stato un punto fisso all'ordine del giorno del *Congresso* con il prot. n. 43582/10 VAR sin dal 2010. Oggi pubblica regolarmente le proprie decisioni su 5-8 riviste di diritto canonico. Anche se non si ha accesso a tutte queste riviste, esiste ora un archivio centrale di tutte le decisioni sul sito *web* di risorse canoniche di questa Facoltà di Diritto Canonico (https://www.iuscangreg.it/stsa_contadmin.php). Questo sito *web* è innegabilmente la fonte di maggior valore per la conoscenza generale della giurisprudenza. Elenca tutte le decisioni pubblicate con dati analitici approfonditi, riferimenti a commentari e norme correlate, informazioni sulle decisioni non pubblicate e le massime giurisprudenziali che si possono trarre da tutte queste decisioni. Vi sono elencate oltre 550 decisioni, una quantità davvero abbondante di materiale sia per gli studiosi che per gli operatori della giustizia.

Sono stato inoltre personalmente impressionato dall'incoraggiamento della Segnatura Apostolica nella pubblicazione dei miei tre volumi dedicati alla sua giurisprudenza, intitolati *Ministerium Iustitiae*. In questi volumi si possono trovare, in latino e in inglese, 164 sentenze e decreti relativi a cause contenzioso-amministrative, per un totale di oltre 1.800 pagine.

2. Difficoltà

Guardando retrospettivamente a questi risultati ottenuti dal 1967, alcuni autori criticano il sistema ritenendolo insufficiente a garantire una vera giustizia ai fedeli e a migliorare la governo dell'amministrazione. Tra le critiche principali figurano:

- la decisione di non prevedere tribunali amministrativi locali nel Codice del 1983;
- le incertezze nello stesso procedimento del ricorso gerarchico;
- la prassi dei dicasteri di ottenere dal Sommo Pontefice l'approvazione *in forma specifica* delle proprie decisioni, precludendo così il ricorso contenzioso-amministrativo;
- la pubblicazione discontinua, non ufficiale e incompleta della giurisprudenza.

I limiti di tempo impediscono un esame di tutti questi aspetti. Tuttavia, ve n'è un altro su cui dovrei soffermarmi un po' di più data la sua centralità: vale a dire, l'oggetto del processo contenzioso-amministrativo.

La difficoltà specifica denunciata dalla dottrina canonica è la limitazione della competenza della Segnatura Apostolica al giudizio sulla mera legittimità dell'atto emanato o approvato dal dicastero.

Si potrebbe sostenere che tale limitazione non era l'intenzione originaria del Legislatore Supremo, il quale stabilì che la *Sectio altera* fosse competente non solo a giudicare se la legge fosse stata violata, ma, più in generale, a risolvere la controversia amministrativa in caso di presunta violazione della legge; il numero 106 della *REU* utilizzava l'espressione *controversias dirimere*, e il verbo *dirimere* ha il significato di «risolvere» o «portare a conclusione». Risolvere giudizialmente una controversia tra un fedele e l'amministrazione significherebbe specificare quali diritti siano stati lesi e/o quali obblighi gravino sulle parti coinvolte (*ius dicere*).

Tuttavia, tre anni dopo, l'11 gennaio 1971, due interpretazioni autentiche stabilirono che la *Sectio altera* potesse giudicare solo la legittimità dell'atto amministrativo impugnato e non il merito della causa. Cioè, essa non poteva pronunciarsi sulla qualità o sulla giustizia dell'attività amministrativa, ma solo sul fatto che l'atto fosse viziato da un errore di diritto *in procedendo* o *in decernendo*. Ciò fu considerato un'interpretazione restrittiva, che di fatto limitava parte delle competenze concesse dalla legge originaria.

Tali interpretazioni non furono abrogate dal Codice del 1983 poiché non sono contrarie a alcuna disposizione del Codice, né il Codice riorganizzò integralmente questo ambito di competenza della Segnatura. Inoltre, sembrerebbe che l'art. 34 §1 *LP* confermi quanto affermato dalle interpretazioni del 1971 in merito all'oggetto

della causa. Infatti, il Supremo Tribunale non può, per legge, giudicare in primo luogo il merito della controversia amministrativa originaria.

La Segnatura Apostolica riconosce costantemente la propria incompetenza di diritto a giudicare nel merito delle cause, in particolare affermando di non poter giudicare l'opportunità di determinate decisioni amministrative (*iudicium de opportunitate*). In ciò dimostra la propria fedeltà alla legge e opera chiaramente a come tribunale di giustizia e non come autorità amministrativa nella causa. Infatti, non può applicare la propria discrezionalità prudenziale obbligando le autorità amministrative a governare meglio.

Allo stesso tempo, nelle circostanze concrete dei fedeli, questa restrizione legislativa può limitare l'efficacia pubblica sostanziale della decisione del Supremo Tribunale. Il fatto è che la controversia che alla fine giunge alla fase contenzioso-amministrativa sarà spesso rimasta in sospeso per anni ed è ormai matura per una risoluzione definitiva. Il Supremo Tribunale, in genere, non può giudicare se i diritti siano stati lesi fintantoché non vi sia stata violazione della legislazione.

Tuttavia, vi sono segnali di progresso, come verrà discusso più avanti.

3. La promozione della giustizia amministrativa da parte di questa Facoltà

Guardando indietro a questi risultati e dibattiti, possiamo constatare che questa Facoltà ha avuto una presenza costante e di grande influenza. Sulla base dell'esame delle fonti a mia disposizione, possiamo individuare quattro dimensioni del modo in cui questa prestigiosa Facoltà ha promosso la giustizia amministrativa nella Chiesa sin dai tempi del Concilio Vaticano II.

3.1 *Eventi accademici*

La giustizia amministrativa nella Chiesa è stata oggetto di una trattazione approfondita e dedicata in occasione della celebrazione del centenario di questa Facoltà, tenutasi nel febbraio 1977. Quel convegno ha affrontato quattro temi principali, tra cui la giustizia amministrativa. Per ciascun tema sono state presentate relazioni e i partecipanti hanno potuto inviare anche brevi contributi (*communicationes*). Per due degli altri temi furono presentate sei *communicationes*; nessuna per il terzo. Per quanto riguarda invece la giustizia amministrativa, oltre alle sei relazioni principali presentate, furono inviate 11 *communicationes*. Vi fu anche un discorso introduttivo pronunciato dal Prefetto della Segnatura Apostolica (il cardinale Dino Staffa) e più di 12 pagine di discussione aperta pubblicate.

Quell'evento, tenutosi 50 anni fa, ha costituito quindi una piattaforma feconda su cui riflettere sulla *Sectio altera*, fondata circa 10 anni prima. Le relazioni presentate in occasione dell'evento del centenario hanno offerto agli esperti

dell'epoca l'opportunità di approfondire, soprattutto, il problema dell'oggetto della giustizia contenzioso-amministrativa di cui già ho accennato. Quell'evento ha quindi proseguito la riflessione sul fatto che le interpretazioni restrittive e autentiche del 1971 potessero essere sostenute, se la Chiesa sulla terra deve vivere come una società giusta. Il convegno ha inoltre affrontato in modo piuttosto approfondito il tema dei tribunali amministrativi locali.

Inoltre, nei corsi di aggiornamento per i giudici tenutisi dal 1971 al 1981 in questa Facoltà, si dedicava regolarmente attenzione alla tutela dei diritti delle persone, al processo contenzioso-amministrativo dinanzi alla Segnatura, ai chierici e alla giustizia amministrativa, nonché alla procedura di rimozione dei parroci. La giustizia amministrativa fu affrontata anche in occasione del sesto *Colloquium Iuris Canonici* del 1971.

3.2 *Formazione dei futuri ministri della giustizia amministrativa*

Un altro modo in cui questa Facoltà ha contribuito in modo distintivo alla giustizia amministrativa nella Chiesa è stato quello di dedicarsi in modo mirato alla preparazione dei propri studenti nel campo della giustizia amministrativa. Oltre alle lezioni del secondo ciclo sul Libro VII del *CIC*, la Facoltà ha offerto corsi opzionali, seminari e corsi di dottorato sull'argomento.

Già prima del 1983 esistevano corsi opzionali sui ricorsi contenzioso-amministrativi. Negli ultimi anni sono stati proposti corsi opzionali sui ricorsi gerarchici alla luce della giurisprudenza (che ha riscosso un tale successo da diventare un corso obbligatorio a partire dall'anno accademico 2020-21). Altri corsi opzionali hanno trattato della *Lex propria* e della vasta giurisprudenza della Segnatura Apostolica in materia di modifica o riduzione di chiese a uso profano.

La Facoltà ha inoltre offerto seminari su questi argomenti, nonché sul trasferimento e la rimozione dei parroci e sull'ufficio ecclesiastico, temi frequentemente trattati dalla giurisprudenza.

Infine, il piano di studi del dottorato con specializzazione in giurisprudenza matrimoniale prevede, fin dal 2007, insegnamenti proprio sulla Segnatura Apostolica e sulla giustizia amministrativa.

Si potrebbe inoltre osservare, in questo contesto, come il diploma relativamente recente in giurisprudenza penale dedichi un corso alle cause contenzioso-amministrative penali.

Un frutto di tutto questo lavoro accademico è il fatto che gli ex-alunni (cioè i laureati) di questa Facoltà siano diventati ministri di grande rilievo della giustizia amministrativa presso la Segnatura Apostolica, pur continuando a insegnare in questa stessa Facoltà. È ben noto come ad alcuni sia stato affidato l'ufficio di Prefetto

(per esempio, il defunto card. Zenon Grocholewski; Sua Eminenza Raymond Leo Card. Burke); di Segretario (per esempio, il defunto card. Velasio De Paolis; Sua Eccellenza Frans Daneels, o.praem.); di Promotore di Giustizia (per esempio, mons. Gianpaolo Montini; mons. Paweł Malecha). Altri potrebbero essere inclusi in questo elenco, come molti che sarebbero diventati membri e referendari, anche negli ultimi mesi.

3.3 *Studiosi prolifici di giustizia amministrativa*

Sin dall'istituzione della *Sectio altera*, due dei più prolifici studiosi di giustizia amministrativa nella Chiesa sono stati membri di questa Facoltà: padre Ignacio Gordon, SJ, e monsignor Gianpaolo Montini. Non è possibile leggere la letteratura seria su questo argomento senza riscontrare frequentemente il loro contributo.

Padre Gordon ha scritto importanti studi su questioni fondamentali della giustizia amministrativa. A questo proposito è forse più famoso per i suoi studi storici sulla Segnatura Apostolica, compresa la storia della giustizia amministrativa nella Chiesa. Ha approfondito questa materia in un articolo di 128 pagine pubblicato su *Periodica*. Si è inoltre occupato intensamente della questione dell'oggetto del processo contenzioso-amministrativo, promuovendone un'ampia comprensione e persino un'interpretazione estensiva delle interpretazioni autentiche del 1971. Ha condotto ricerche sui tribunali amministrativi e ha approfondito le *Normae speciales*, pubblicando anche una presentazione commentata di tale documento sulla rivista di questa Facoltà. Ha inoltre redatto quella che sembra essere stata una delle prime, se non la prima, dispensa sull'argomento successiva alla promulgazione del Codice del 1983.

Come padre Gordon, anche mons. Montini è stato formato da questa Facoltà e ne ha costituito una parte di spicco, apportando un vasto contributo al campo della giustizia amministrativa nella Chiesa. Il suo *curriculum vitae*, in continua crescita, elenca, secondo i miei calcoli, 38 opere principali incentrate principalmente su temi di giustizia amministrativa. Questo conteggio non include le riedizioni di opere né i suoi numerosi altri studi che spesso presentano una dimensione giurisprudenziale. Tra gli argomenti trattati in queste 38 opere principali figurano la giustizia amministrativa in generale, i tribunali amministrativi locali, l'esecuzione delle sentenze della Segnatura Apostolica, i ricorsi straordinari contro le sue sentenze, il risarcimento dei danni, il silenzio amministrativo, l'impugnazione delle decisioni penali, la giurisprudenza su argomenti specifici (quali la rimozione dei parroci, la restrizione sproporzionata del ministero sacerdotale e la responsabilità amministrativa), la stessa *LP*, commenti su singole sentenze e un elenco dettagliato di tutte le decisioni pubblicate. La sua ricerca e competenza in materia sono

praticamente incalcolabili, dato il suo lungo ministero presso il Supremo Tribunale, in particolare come Promotore di Giustizia e ora come uno dei suoi Padri.

3.4 Tesi di laurea e pubblicazioni degli ex-alunni

Infine, questa Facoltà ha contribuito alla giustizia amministrativa stimolando i propri studenti ad approfondire il tema nelle loro tesi e pubblicazioni.

Ho individuato numerose tesi pubblicate sul problema generale della giustizia amministrativa, tra cui argomenti quali i tribunali amministrativi locali, il ricorso gerarchico e il ricorso contenzioso-amministrativo.

Allo stesso modo, questi studenti hanno pubblicato articoli basati non solo sulle loro tesi, ma anche su ricerche originali.

4. Prospettive di sviluppo

Dove possiamo sperare di vedere un ulteriore miglioramento della giustizia amministrativa nella Chiesa?

Prospettive positive di crescita organica risiedono soprattutto nella giurisprudenza della Segnatura Apostolica. Essa dimostra che l'attività amministrativa in tutta la Chiesa è soggetta al controllo giurisdizionale e dà origine a leggi. In particolare, rivela i modi in cui il sistema della giustizia amministrativa viene progressivamente migliorato attraverso l'applicazione della legge a casi particolari.

Sebbene sia chiaro che la giurisprudenza non possa modificare o correggere la legislazione, grazie all'attuazione della *LP* e a un certo grado di legittima iniziativa giudiziaria, la Segnatura Apostolica ha preso e può continuare a prendere decisioni che vanno effettivamente oltre la mera legittimità dell'attività amministrativa, affrontando alcuni aspetti del merito della controversia amministrativa.

Ciò avviene in almeno cinque modi.

4.1 Giudicando il silenzio amministrativo (cf. can. 57 §2)

Quando il Supremo Tribunale riceve ricorsi contro il silenzio amministrativo di un dicastero della Curia Romana, si trova nella posizione di dover interpretare il significato sostanziale di tale silenzio. Il silenzio, infatti, costituisce una presunta risposta negativa al ricorso. Ciò pone il tribunale nella posizione di dover valutare il significato della risposta negativa e l'impatto che essa può avere su un diritto sostanziale del ricorrente tutelato dalla legge.

Per esempio (prot. n. 50273/15 CA), un sacerdote era stato escluso dall'esercizio del ministero e aveva presentato ricorso alla Curia Romana. Il

dicastero non aveva emesso alcuna decisione, ma aveva cercato di avallare la misura del vescovo e di dissuadere il sacerdote dal proseguire il ricorso. Quando il sacerdote si è rivolto al Supremo Tribunale, quest'ultimo ha dichiarato di dover esaminare il decreto *del vescovo* per valutare il significato del silenzio del dicastero al riguardo. Il risultato è stato che la Segnatura Apostolica ha valutato la legittimità del decreto del vescovo nel modo in cui avrebbe potuto farlo il dicastero se avesse trattato il ricorso, e ciò ha rivelato la violazione del principio di proporzionalità da parte del decreto e quindi la sua illegittimità *in decernendo*.

In un altro caso (prot. n. 44051/10 CA), un sacerdote presentò ricorso contro il decreto di rimozione dall'ufficio di parroco, ma alla fine il dicastero non emise alcuna decisione. Quando il sacerdote si è rivolto al Supremo Tribunale, quest'ultimo ha esaminato il caso per stabilire se il dicastero avesse violato la legge rimanendo «illegittimamente in silenzio» nel non trattare il ricorso; e, in subordine, se vi fosse stata una violazione della legge nella misura in cui si «presume che, con il suo silenzio, il dicastero abbia deciso negativamente sul ricorso». Sebbene fosse stato accertato un silenzio illegittimo, la presunta risposta negativa non era ingiusta, poiché il sacerdote soffriva effettivamente di un'infermità mentale che giustificava la sua rimozione. Pertanto, la sentenza affermativa ha dichiarato una violazione della legge, ma ha anche proceduto *ex aequitate* a considerare la sostanziale correttezza della rimozione del sacerdote dall'incarico.

In questi casi, il Supremo Tribunale ha dato prova di una certa necessaria iniziativa nell'interpretare il silenzio del dicastero. Infatti, doveva giudicare il ricorso in virtù della sua competenza prevista dalla legge, e il risultato è stata una decisione che ha dichiarato ciò che era dovuto alle parti.

4.2 *Trattando le istanze di sospensione*

Quando il ricorso contenzioso-amministrativo comprende una richiesta di sospensione del decreto impugnato, la legge attribuisce al Supremo Tribunale il compito di pronunciare una sentenza preliminare sul merito del ricorso. Secondo la sua giurisprudenza consolidata, «la decisione sulla sospensione viene presa tenendo conto del *fumus boni iuris* e del danno irreparabile» (prot. n. 45064/11 CA). Si valuta in che misura un danno irreparabile potrebbe derivare dalla decisione di non sospendere l'esecuzione. L'eventuale rischio di un danno irreparabile induce il tribunale a valutare se sussistano effetti gravosi che colpiscano ingiustamente il ricorrente.

Pertanto, il ricorso alla Segnatura Apostolica le offre l'occasione di giudicare — seppur temporaneamente — il merito della controversia, soprattutto alla luce delle circostanze concrete delle parti e dell'eventuale presenza di ingiustizie.

Per esempio (prot. n. 50461/15 CA), a una badessa era stato ordinato il trasferimento in un'altra casa religiosa, sebbene vi fossero indicazioni che non fosse trattata in modo del tutto equo. Nel frattempo, le veniva minacciata la dimissione per disobbedienza all'ordine di trasferimento. La minaccia di dimissione è stata sospesa dal Supremo Tribunale affinché il ricorso contro il trasferimento potesse essere esaminato in modo adeguato.

In sintesi, è stato giudicato in via preliminare che la stessa permanenza della badessa nell'istituto fosse ingiustamente messa a rischio.

Un altro caso (prot. n. 24388/93 CA) verteva sulla destinazione di una chiesa a uso profano, non indecoroso. Il Supremo Tribunale osservò che tale provvedimento era stato disposto senza una chiara e grave causa, e che la diocesi stava pianificando la vendita della chiesa mentre il ricorso era ancora pendente. Il Prefetto in Congresso ha quindi disposto che «l'edificio sacro, insieme ai suoi arredi, sia posto in sicurezza fino a quando gli [...] Eminentissimi e Eccellentissimi giudici non si pronunceranno sul ricorso». In questo caso, si è tenuto conto dello stato di vulnerabilità in cui versava la chiesa e in cui avrebbe continuato a trovarsi qualora il decreto non fosse stato sospeso mentre il ricorso era pendente.

4.3 Gli effetti della dichiarazione d'illegittimità (LP art. 90)

In ogni causa contenzioso-amministrativa giudicata dalla Segnatura Apostolica, una sentenza affermativa comporta determinati effetti. Per esempio, in una causa *Dimissionis*, il religioso non viene dimesso; in una causa *Amotionis parochi*, il parroco mantiene il proprio ufficio.

Tuttavia, in altri casi gli effetti richiedono un'ulteriore precisazione e, quando ciò si verifica, la sentenza va in qualche modo oltre la mera illegittimità e si estende alle circostanze concrete, personali e locali.

Per esempio (prot. n. 53235/17 CA), una sentenza ha dichiarato l'illegittimità di un decreto che aveva gestito in modo errato una controversia relativa al rifiuto di riaprire una chiesa chiusa al culto divino. La sentenza affermativa dichiarava: «L'effetto immediato di questa decisione (cf. art. 90 della *Lex propria*) è che la chiesa deve essere aperta e che si deve provvedere affinché vi si celebrino, almeno occasionalmente, atti di culto divino (cf. can. 1219)».

In un altro caso (prot. n. 45485/11 CA), dopo che un sacerdote raggiunto da un'accusa contro il sesto comandamento nei confronti di un minore era stato assolto, il suo arcivescovo gli aveva ingiustamente vietato di esercitare qualsiasi ministero sacerdotale, persino di celebrare la Santa Messa *sine populo* in una casa religiosa. Un chiaro effetto concreto del divieto era la privazione di qualsiasi sostegno economico. Il Collegio dei Giudici ha dichiarato illegittimo il precetto e ne ha anche decretato un effetto immediato e diretto: «Ai sensi dell'art. 90 della *Lex propria* di

questo Supremo Tribunale, l'arcivescovo è tenuto a fornire un sostegno dignitoso al sacerdote».

In questi casi, il ricorso all'art. 90 da parte del Supremo Tribunale non solo dichiara la verità circa l'illegittimità, ma corregge anche un'ingiustizia nel caso concreto.

Ora, ho scoperto solo queste due sentenze affermative in cui l'art. 90 è esplicitamente citato. Tuttavia, vi sono altri casi in cui se ne definiscono gli effetti, applicando così la norma senza citarla.

Per esempio (prot. n. 49405/14 CA), una sentenza affermativa ha dichiarato l'illegittimità della conferma da parte del dicastero del divieto sproporzionato imposto da un vescovo diocesano di esercitare alcuni aspetti del ministero sacerdotale. Tuttavia, alcuni divieti erano stati giustamente imposti, e così il dispositivo della sentenza specificava che vi era illegittimità «ma solo per quanto riguarda le restrizioni imposte relative alla celebrazione del Sacrificio Eucaristico davanti al popolo, all'amministrazione del battesimo e all'assistenza ai matrimoni». In questo, il Supremo Tribunale ha indicato gli effetti della propria sentenza in termini di atti ministeriali che non erano più vietati.

Ciò è avvenuto anche in altri casi.

4.4 Risarcimento dei danni

La questione del risarcimento dei danni amplia l'oggetto del processo oltre la semplice constatazione di illegittimità (cioè, solo se l'atto del dicastero abbia violato la legge) per includere un'indagine sul reale impatto giuridico che l'atto impugnato ha sulla condizione del ricorrente.

Tuttavia, questa rimane una questione subordinata alla presunta violazione della legge e deve essere richiesta dal ricorrente.

Con l'aumentare delle richieste, si è sviluppata una giurisprudenza in crescita che distingue tra il risarcimento dei danni patrimoniali e quello dei danni morali (non patrimoniali).

Uno degli obblighi imposti a titolo di risarcimento dei danni patrimoniali consiste nel pagamento, da parte dell'autorità amministrativa, delle spese sostenute dal ricorrente nel corso del ricorso. In una sentenza (prot. n. 51677/16 CA), si legge: «Tutte le spese sostenute nel corso del procedimento e comprovate da documenti devono essere rimborsate».

Uno dei mezzi per il risarcimento del danno morale è stata la pubblicazione della sentenza affermativa della Segnatura Apostolica sui mezzi di comunicazione diocesani. In una sentenza relativa alla limitazione del ministero sacerdotale (prot. n. 55648/21 CA) si legge: «Per quanto riguarda i danni non patrimoniali, si dispone

che, entro un mese dalla debita pubblicazione della presente sentenza, l’Arcidiocesi renda pubblico l’avviso redatto da questo Supremo Tribunale sul giornale dell’Arcidiocesi e sul proprio sito web». Il provvedimento richiedeva all’autorità di riconoscere pubblicamente l’illegittimità del proprio atto e di informare i fedeli della verità sul caso in questione.

Anche le sentenze di rigetto dei ricorsi privi di qualsiasi fondamento rivestono un valore giurisprudenziale. È vero che esse non impongono misure di riparazione del danno; tuttavia, offrono al Supremo Tribunale l’occasione sia di prendere in considerazione le difficoltà che affliggono il ricorrente, sia di individuarne la causa.

In un caso (prot. n. 31547/00 CA), è emerso che i danni, anziché derivare da un decreto illegittimo, erano autoinflitti. Il ricorrente era un sacerdote che era stato espulso dal proprio istituto a causa della sua stessa disobbedienza. Gli era stata negata l’incardinazione a causa della sua inidoneità al ministero in un determinato luogo. Inoltre, si trovava in difficoltà finanziarie a causa di debiti che egli stesso aveva contratto. Il Supremo Tribunale ha preso in debita considerazione la sua istanza e ha chiarito la verità sui fatti addotti.

Un altro caso ha semplicemente rivelato che i presunti danni erano irrilevanti ai fini della controversia (prot. n. 52094/16 CA).

Il giusto giudizio in questi casi contribuisce a precisare ciò che è e non è dovuto al ricorrente sulla base della giustizia distributiva e commutativa nell’esercizio della funzione amministrativa.

4.5 Sentenze «de merito»

Nonostante le interpretazioni autentiche del 1971, vi sono casi in cui è possibile che il Supremo Tribunale giudichi nel merito di una controversia amministrativa. Esso gode di tale facoltà *a iure* quando il Sommo Pontefice o un’istituzione curiale deferiscono una questione amministrativa al suo giudizio; oppure *ab homine* quando il Sommo Pontefice gli concede tale facoltà in un caso particolare di ricorso contenzioso-amministrativo.

L’iniziativa di richiedere tale facoltà al Papa sembrerebbe spettare alle parti. Il caso classico in tal senso (prot. n. 10977/79 CA) riguardava il licenziamento di un professore di diritto canonico da un’università pontificia a causa di plagio; e il ricorrente presentò la richiesta al Sommo Pontefice dopo l’ammissione del ricorso a discussione con decreto del *Congresso*.

La concessione comunicata dal Segretario di Stato recita: «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».

Con tale concessione la causa è stata trattata non solo per verificare se la conferma da parte del dicastero del licenziamento dalla carica di docente avesse violato la legge, ma anche per stabilire se fosse altrimenti giusta o ingiusta e, in caso di ingiustizia, se al ricorrente dovessero essere risarciti i danni. Nella sentenza affermativa, è stato dichiarato che il dicastero aveva commesso una «*violatio ... aequitatis et iustitiae*», non semplicemente una violazione di una norma legislativa.

Ciò avvenne nel 1984 e, per quanto mi risulta, da allora tale facoltà è stata raramente concessa (o richiesta?). Tuttavia, dai registri risulta che tale facoltà è stata concessa al Supremo Tribunale tre volte negli ultimi anni, con conseguente emissione di due sentenze nel 2024 e una nel 2021, quest'ultima parzialmente riassunta sulla pagina *web* di questa Facoltà (prot. n. 55056/20 CA). In effetti, la sentenza del 2021 ha dichiarato la sproporzione della misura disciplinare imposta dal vescovo a un sacerdote e ha deciso quale fosse la disciplina adeguata da applicare al sacerdote. Ha inoltre imposto al vescovo l'obbligo di riesaminare il caso ogni anno e di riconsiderare l'idoneità del sacerdote al ministero sacro.

Conclusione

Sua Eccellenza Frans Daneels ha formulato questa osservazione vent'anni fa: «È importante per la tutela della giustizia nella Chiesa che ci sia che può dichiarare l'illegittimità di un atto amministrativo singolare emanato o approvato da un Dicastero della Curia Romana, quando l'atto è davvero illegittimo». Egli ha poi citato alcune indicazioni secondo cui le decisioni della Segnatura Apostolica stavano avendo un effetto positivo nella prassi ecclesiastica generale. Ciò costituisce una garanzia della continua crescita e del miglioramento della giustizia amministrativa: l'esistenza e il funzionamento duraturi del tribunale amministrativo supremo pongono l'attività amministrativa in tutta la Chiesa in uno stato di potenziale controllo giudiziario. E questo può essere uno stimolo per le autorità a governare meglio.

Un'altra via di sviluppo dipenderà dal modo in cui le parti ricorreranno alla giustizia amministrativa.

Nel suo articolo sull'*agenda* per l'evoluzione della giustizia amministrativa, Mons. Montini osserva che il giudizio nel merito delle cause da parte del Supremo Tribunale potrebbe essere incoraggiato e ampliato, mediante la presentazione, da parte degli avvocati, di richieste affinché il Romano Pontefice o le istituzioni curiali deferiscano le controversie amministrative al Supremo Tribunale.

Tenendo conto del principio *nemo iudex sine actore*, la funzione giudiziaria si pone in una posizione di risposta, resolvendo le richieste effettivamente avanzate

dalle parti. Quanto più rilevanti e specifiche saranno le richieste, tanto più sofisticata sarà la giurisprudenza che ne deriverà.

Ciò potrebbe essere esteso e applicato a tutti questi ambiti di potenziale sviluppo giurisprudenziale. Vale a dire che le parti e gli avvocati dovrebbero agire con accortezza nel formulare i propri ricorsi alla Segnatura Apostolica. Limitarsi a chiedere una dichiarazione di violazione della legge potrebbe trascurare le questioni di vera giustizia sostanziale che essi stessi dovrebbero sollevare. Naturalmente, non dovrebbero presentare istanze frivole, ma quando la giustizia lo richiede, dovrebbero prendere iniziative ragionevoli nell'aggiungere richieste particolari. Forse dovrebbero più regolarmente:

- contestare il silenzio illegittimo di un dicastero,
- richiedere la sospensione dell'esecuzione di un atto e il risarcimento dei danni,
- indicare gli effetti specifici che, a loro avviso, derivano dall'illegittimità, e
- proporre che al Supremo Tribunale sia conferita la facoltà di giudicare nel merito della controversia amministrativa.

Se lo faranno, ritengo che il Supremo Tribunale darà seguito a tali richieste secondo le norme della giustizia nel caso concreto. Anche se la sua risposta dovesse risultare sgradita al ricorrente, ciò promuoverà il buon governo nella Chiesa e contribuirà all'arricchimento della giurisprudenza.