

I tribunali amministrativi locali nella Chiesa

Ilaria Zuanazzi

Testo provvisorio

Sommario: 1. Un tema che rinasce: 1.1. I progetti *de procedura amministrativa* nella revisione del codice latino - 1.2. I progetti in sede locale - 1.3. La costituzione di tribunali amministrativi in Germania - 2. Verso un quadro generale della giustizia amministrativa nella Chiesa: 2.1. Analisi storico-evolutiva della giustizia amministrativa: 2.1.1. Le forme di giustizia amministrativa nella Chiesa - 2.1.2. I modelli secolari di giustizia amministrativa - 2.2. Prospettive di sviluppo della giustizia amministrativa nella Chiesa: 2.2.1. Una evoluzione già in atto - 2.2.2. Per un perfezionamento del sistema di giustizia amministrativa nella Chiesa

1. Un tema che rinasce

Il tema dei tribunali amministrativi locali nella Chiesa ha avuto un andamento di sviluppo che può essere paragonato, in via di metafora, a un fiume carsico: un fiume cioè che scorre impetuosamente nel sottosuolo e che affiora ogni volta che trova un'apertura, per poi riscompare quando il corso lo riporta a nascondersi. Così sta avvenendo per il dibattito sulla possibile costituzione dei tribunali amministrativi locali nella Chiesa: grande risonanza e ampiezza di discussioni in occasione dei lavori di revisione del codice di diritto canonico, per poi defluire con l'estrapolazione della relativa normativa dal testo definito, ma ricomparire in flussi localizzati in alcune sperimentazioni locali, fino a rivivere in epoca attuale con la spinta del movimento sinodale. Forse è giunto il momento di considerare con maggiore determinazione le esigenze che sono sottese a questo riaffiorare continuo e che imprimono forza al flusso della corrente.

1.1. *I progetti de procedura amministrativa nella revisione del codice latino*

I lavori di revisione del codice latino prendono avvio e si fondano su di un punto fermo che costituisce un obiettivo indiscusso delineato dagli stessi *Principia* elaborati dalla Commissione e approvati dal Sinodo dei Vescovi del 1967: la necessità di perfezionare il sistema di giustizia amministrativa, non sufficientemente tutelato con la disciplina dei ricorsi amministrativi, tramite la costituzione di «*tribunalia administrativa secundum gradus et species, ita ut defensio iurium in eisdem habeat propriam et canonicam proceduram quae apud auctoritates diversi gradus evolvantur*» (*Principium* n. 7). Questo progetto viene assunto dalle diverse commissioni incaricate della stesura degli *schemata De procedura administrativa* come un presupposto necessario, sempre sostenuto e difeso davanti alle obiezioni avanzate nel corso delle consultazioni, ma la sua traduzione in strutture giuridiche subisce diverse precisazioni.

Una prima precisazione discende anzitutto dalla costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae universae* che istituisce la sezione speciale del Supremo tribunale della Segnatura apostolica, competente a dirimere i contrasti sorti da un atto di potestà amministrativa ecclesiastica «*quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse. In his casibus videt sive de admissione recursus sive de illegitimitate actus impugnati*» (n. 106). Questa riforma detta un orientamento fondamentale nell'impostazione della via di tutela avanti ai

tribunali speciali amministrativi, di cui la Segnatura apostolica era già comparsa come grado superiore, ossia la struttura dell'azione come un ricorso di impugnazione degli atti, per motivi di violazione di legge, al fine di dichiararne la illegittimità.

Gli ulteriori progressi sono scanditi nei lavori di revisione della normativa codiciale, che possiamo suddividere in tre fasi.

a) Prima fase

La prima fase, avanti al *Parvus Coetus* si sviluppa dal 1969 al 1970 e porta all'elaborazione dei primi tre *schemata*. La scelta su come impostare i rimedi di giustizia amministrativa risente molto del modello vigente in Italia, con la ripartizione della giurisdizione tra i tribunali ordinari e i tribunali amministrativi. Il sistema così individuato ha una articolazione ternaria, tra tre vie distinte di impugnazione degli atti amministrativi¹, avanti a organismi con diversa competenza e con effetti differenti: il ricorso amministrativo all'istanza gerarchica superiore, al fine di riesaminare, modificare o revocare l'atto; il ricorso al tribunale amministrativo costituito dalla Conferenza episcopale per violazione di legge *in decernendo vel in procedendo* o per abuso di potestà² o per motivi non veri³, al fine di rescindere o dichiarare *irritum* l'atto, con possibilità di appello in seconda istanza alla Sezione speciale della Segnatura apostolica; l'azione giudiziale al tribunale ordinario per la lesione di uno *ius suum*, al fine di restaurare la lesione e per riparare i danni o altri effetti lesivi, ma senza poter abrogare o modificare l'atto.

L'impostazione di questi *schemata* presenta alcune peculiarità. Anzitutto, rappresenta un modello molto garantistico, nel prevedere tre vie alternative di tutela, a scelta degli interessati, in base al tipo di vizio che intendono far valere e al risultato che vogliono perseguire. Inoltre, si prefigge di rafforzare la difesa anche nella procedura del ricorso gerarchico, in quanto prevede la sua articolazione in tre livelli (al vescovo diocesano contro gli atti degli uffici inferiori; ad un consiglio di tre vescovi costituito dalla Conferenza episcopale nei confronti dei decreti dei vescovi diocesani; al dicastero romano o al Romano Pontefice negli altri casi o se lo vuole il ricorrente) e regola la procedura per la formazione dei *decreta extraiudiciales*, con l'affermazione del diritto di avvalersi di un avvocato nel caso di ricorso gerarchico.

Si segnalano peraltro alcune criticità. In primo luogo, una ambiguità concettuale nella definizione del ricorso al tribunale amministrativo, accomunato insieme al ricorso gerarchico nella denominazione di «*via amministrativa*», non risultando ben definita la natura della potestà amministrativa o giudiziale esercitata da quegli organismi. Sulla scorta di questa ambiguità, si configura un carattere più discrezionale della procedura nel ricorso avanti al tribunale amministrativo, in quanto si prevede la possibilità di derogare alle norme processuali non stabilite a pena di nullità, per favorire la celerità. In secondo luogo, non risulta chiara la ripartizione di competenze tra le tre vie: sia perché appare difficile la ripartizione tra via giudiziale e via amministrativa in base al criterio del diritto soggettivo, sia perché si può derogare alle competenze per volontà delle parti, passando da una a un'altra via. Nel caso poi di concorso confliggente, si stabilisce la prevalenza della via amministrativa sulla via giudiziale.

b) Seconda fase

La seconda fase risulta condizionata dalla proliferazione di alcuni progetti locali di sperimentazione di procedure di soluzione delle contese sorte da atti amministrativi, che prevedevano sia forme stragiudiziali o conciliative di gestione delle controversie, sia l'istituzione di tribunali amministrativi per

1 Sono ricompresi tutti gli atti amministrativi, anche quelli generali, con esclusione di quelli emanati dalle autorità supreme.

2 Non più nel III Schema

3 Inserito nel II Schema

la tutela giudiziale. In particolare due di questi progetti hanno inciso più fortemente sullo sviluppo degli *schemata de procedura administrativa* perché sono stati oggetto di esame da parte della nuova *Commissio specialis* incaricata dei lavori e i loro promotori sono stati aggregati allo stesso gruppo di lavoro.

Il primo progetto è il *Report on Due Process* elaborato nel 1969 dalla *Canon Law Society of America*, che è stato approvato dalla Conferenza episcopale degli Stati Uniti e che nel 1971 aveva ottenuto anche la *recognitio* della Santa Sede. Questo progetto regola prevalente procedure di conciliazione e di arbitrato, ma prevede la possibilità della loro istituzione da parte dei vescovi diocesani.

Il secondo progetto viene elaborato nel 1971 da una Commissione speciale nominata dai vescovi delle due province ecclesiastiche di Baviera in Germania (Monaco e Bamberg) e da loro approvato: *Kirchliche Verwaltungsprozessordnung der Kirchenprovinzen in Bayern* (Ordinamento della procedura amministrativa nelle province ecclesiastiche di Baviera). È stato anche inviato per l'approvazione alla Segnatura apostolica, ma non l'ha ricevuta, in quanto si è preferito integrare i lavori di revisione del codice. Questo progetto prevedeva l'istituzione di un tribunale amministrativo unico per le due province, avanti al quale si poteva presentare ricorso per impugnare un atto amministrativo o chiedere di emanare un determinato atto, in via successiva al ricorso gerarchico oppure anche in via autonoma ma dopo aver esperito un ricorso in opposizione o rimostranza scritta all'autore dell'atto, con appello a un turno diverso del medesimo tribunale oppure alla Segnatura apostolica.

La seconda fase dei lavori avanti alla *Commissio specialis* si svolge dal 1971 al 1973, con la stesura di tre *schemata* (IV-V⁴-VI⁵). Questa fase segna alcune svolte importanti, sebbene in direzioni opposte.

Da un lato, si registra una restrizione del sistema di garanzie. I ricorsi vengono limitati ai soli atti amministrativi singolari. Inoltre, il sistema di articolazione delle vie di tutela viene ridotto da sistema ternario a sistema binario, con la soppressione dell'azione giudiziale avanti ai tribunali ordinari. Si afferma così la regola per cui se il pregiudizio, anche a un diritto soggettivo, è stato provocato da un atto amministrativo, «*non datur actio iudicialis coram tribunalibus ordinariis*». Quindi restano solo le due vie amministrative: il ricorso gerarchico e il ricorso contenzioso avanti al tribunale amministrativo.

Dall'altro lato, invece, il ricorso al tribunale amministrativo viene ampliato nella competenza e perfezionato nella struttura rispetto agli schemi precedenti.

Per quanto concerne la competenza, viene estesa in ordine sia ai *petita*, sia alle *causae petendi*.

Circa i *petita*, si riconosce la possibilità di esperire non solo il ricorso per chiedere la dichiarazione di illegittimità dell'atto, ma anche l'azione per chiedere il risarcimento dei danni, anche in via indipendente dal ricorso *de legitimitate*.

Circa le *causae petendi*, si sottolinea l'importanza di assicurare la giustizia dell'attività amministrativa non solo in senso formale, con i rilievi sulle violazioni di legge *in decidendo* e *in procedendo*, ma anche in senso sostanziale, per cui si inserisce la possibilità di impugnare l'atto per il mancato rispetto dei principi generali del diritto e dell'equità canonica⁶. Successivamente, per timore che il controllo del tribunale debordi in un esame sul merito dell'atto amministrativo, si circoscrive il vizio *in decidendo*, delimitandolo all'«*errorem iuris*»⁷. Infine, l'ultima modifica a seguito delle *animadversiones* sollevate nelle consultazioni conduce a semplificare i motivi del ricorso e a togliere il riferimento ai principi generali del diritto e

4 Trasmesso alla Segreteria di Stato e poi inviato nel 1972 per la consultazione alla Pontificia Commissione di revisione del codice, ai Dicasteri e uffici della Curia romana, alle conferenze episcopali.

5 Costituisce la base del progetto di *motu proprio Apostolicae potestatis* che avrebbe dovuto regolare la giustizia amministrativa.

6 Nello schema IV

7 Nello schema V. La formula risulta così concepita: «*si contendat errorem iuris adfuisse in decidendo vel violatam esse legem in procedendo, vel generalia iuris aequitatisve canonicae principia non essere servat, vel motiva in decreto allata non esse vera*».

dell'equità, dal momento che possono essere inclusi nella generale violazione di legge, in quanto costituiscono fonti suppletive delle lacune di legge.

Per quanto concerne la strutturazione del ricorso, numerosi sono le integrazioni.

Vengono introdotti i rimedi che possono favorire la ricerca di una soluzione conciliativa: la *petitio praevia* all'autore dell'atto e l'invito a cercare un'equa soluzione, anche tramite gli appositi uffici o consigli che possono essere istituiti in sede locale dalle Conferenze episcopali o dai vescovi diocesani. La *petitio praevia* diviene l'adempimento preliminare obbligatorio sia al ricorso gerarchico, sia al ricorso al tribunale amministrativo.

I due rimedi del ricorso gerarchico e del ricorso al tribunale amministrativo sono sia alternativi che successivi, in quanto è possibile ricorrere al tribunale amministrativo avverso il decreto che decide il ricorso gerarchico.

Viene prevista la strutturazione dei ricorsi ai tribunali amministrativi in più gradi di giudizio, con la costituzione di tribunali di primo grado e di secondo grado. Per i tribunali di primo grado si stabilisce l'obbligo di ciascuna Conferenza episcopale di istituire un tribunale di prima istanza o anche, *si opus sit*, più tribunali amministrativi distribuiti nel territorio⁸. Successivamente, a seguito delle *animadversiones* che rilevavano la maggiore autorità delle Conferenze episcopali rispetto ai vescovi diocesani, viene riconosciuta la possibilità per i vescovi diocesani di costituire dei tribunali amministrativi di primo grado nelle proprie diocesi, ma solo per gli atti delle autorità inferiori, non per gli atti del vescovo stesso, in quanto non può essere giudice in causa propria⁹.

Alle Conferenze episcopali si attribuisce anche la possibilità di costituire un tribunale amministrativo di secondo grado, competenze a giudicare gli appelli nei confronti delle decisioni emanate dai tribunali di primo grado. In tal caso, avverso la decisione emessa in primo grado le parti possono decidere di appellare sia al tribunale amministrativo di secondo grado, sia alla Segnatura apostolica, con prevalenza dell'appello alla Segnatura apostolica se sono proposte da più ricorrenti entrambe le impugnazioni.

Avverso la sentenza del tribunale amministrativo di secondo grado si può appellare alla Segnatura apostolica, purché la sentenza non sia conforme a quella di primo grado.

La Segnatura apostolica risulta tuttavia competente in primo grado per i ricorsi nei confronti dei decreti delle Conferenze episcopali e dei loro organi, dei concili particolari, dei dicasteri della Santa Sede e in generale da tutte le autorità inferiori al Romano Pontefice.

Infine, viene disciplinata la *ratio procedendi* del ricorso avanti al tribunale amministrativo. Mentre in un primo tempo si rinviava al diritto particolare delle Conferenze episcopali, a seguito delle *animadversiones* emerse nelle consultazioni, la Commissione decide di inserire la regolamentazione della procedura, prendendo a modello la procedura sommaria del processo contenzioso orale¹⁰.

Di contro a questi rafforzamenti dei ricorsi ai tribunali amministrativi, viene ridotta la disciplina dei ricorsi gerarchici, rinviando a quella prevista dal codice per l'individuazione del superiore competente.

Restano inoltre alcune criticità già rilevate per i precedenti schemi, vale a dire la possibilità di derogare alle norme processuali non stabilite *ad validitatem* nel ricorso avanti ai tribunali amministrativi; il passaggio dal ricorso gerarchico al ricorso al tribunale amministrativo con il consenso delle parti; nelle ipotesi di un concorso tra più impugnazioni, la prevalenza riconosciuta al ricorso gerarchico,

8 Dallo Schema IV

9 Schema VI, can. 9, § 1; § 2: La Conferenza episcopale può prevedere che in tutte le diocesi sia costituito dai vescovi un tale tribunale

10 Schema VI

perché con competenza estesa anche al merito, a meno che il ricorso gerarchico sia proposto per soli motivi di violazione di legge, nel qual caso prevale il ricorso presso il tribunale amministrativo.

c) Terza fase

La terza fase di sviluppo del sistema di giustizia amministrativa si apre dopo l'abbandono del progetto di promulgazione anticipata di una legge speciale, con il rinvio nel 1979 dell'ultimo *schema* all'esame del *Coetus de processibus*, perché lo inseriscano nella normativa generale del codice.

Il sistema rimane sostanzialmente inalterato nella articolazione binaria delle due vie del ricorso gerarchico e del ricorso amministrativo, ma vengono introdotte alcune modifiche che affievoliscono le garanzie a presidio del sistema.

La più importante modifica concerne la costituzione dei tribunali amministrativi di primo grado. Viene soppresso il canone che riconosceva la possibilità per i vescovi diocesani di costituire dei tribunali amministrativi per i ricorsi avverso gli atti delle autorità inferiori. Per questi atti si prevede come primo passo il ricorso amministrativo al vescovo diocesano e poi, a scelta del ricorrente, il ricorso gerarchico al superiore, oppure il ricorso al tribunale amministrativo.

La costituzione dei tribunali amministrativi di primo grado da parte delle Conferenze episcopali non è più considerato un impegno obbligatorio, ma diviene facoltativo. Questa modifica, già oggetto di discussione all'interno del *Coetus*, viene criticata anche da alcune *animadversiones* sollevate nella consultazione sullo *Schema Codicis* del 1980. Il *Coetus* non ritiene tuttavia di rivedere la propria posizione, ma, in considerazione della rilevanza della questione, si rinvia la decisione all'esame della *Congregatio Plenaria*.

Nell'ambito di questo dibattito, si sottolinea come le ragioni a sostegno della facoltatività dell'istituzione dei tribunali amministrativi da parte delle Conferenze episcopali sono eminentemente di carattere pratico, ossia: la difficoltà di trovare personale competente, in primo luogo, e, in secondo luogo, l'opportunità di introdurre una novità così importante in modo graduale e su base volontaria, secondo le possibilità e le forze di ciascuna comunità. Di contro, a sostegno del carattere obbligatorio di questa istituzione, sono indicate: la necessità di realizzare un sistema uniforme in tutte le Chiese particolari e l'esigenza di garantire a tutti i fedeli il diritto di ricorrere ai tribunali amministrativi, senza discriminazioni tra i vari territori. I padri ripetono sostanzialmente le medesime ragioni a favore dell'una o dell'altra posizione e alla fine prevale a maggioranza di 53 su 59 votanti la decisione di mantenere il carattere facoltativo dell'istituzione dei tribunali amministrativi.

È significativo sottolineare come nelle motivazioni espresse nel corso del dibattito, tanto all'interno del *Coetus*, quanto della *Congregatio Plenaria*, riemerge l'ambiguità nel modo di concepire i ricorsi contenzioso-amministrativi, non compresi nel valore di garanzia della natura giudiziale, ma considerati interscambiabili con i ricorsi amministrativi. La giustificazione più ricorrente, infatti, per sostenere la non necessità di istituire i tribunali amministrativi è quella che afferma come i fedeli non resterebbero senza tutela, perché possono sempre avvalersi del ricorso gerarchico.

Nella stessa linea di ambiguità, si stabilisce, nel caso di concorrenza tra il ricorso gerarchico e il ricorso al tribunale amministrativo, la prevalenza assoluta e senza eccezioni del ricorso gerarchico.

La conclusione di questo *iter* di elaborazione è noto nel risultato, ma non nelle spiegazioni. A seguito, infatti, dell'esame personale del Romano Pontefice Giovanni Paolo II, con l'ausilio di due commissioni, una di esperti e l'altra di presuli, viene deciso di estrapolare dal testo definitivo del codice tutta la normativa riguardante la costituzione e i ricorsi ai tribunali amministrativi. Probabilmente si è ritenuto che fosse necessaria una ulteriore riflessione, anche alla luce dell'applicazione di una normativa, quella relativa alla disciplina della funzione amministrativa, in gran parte nuova.

Quale che sia la spiegazione, lo stralcio dei canoni sui tribunali amministrativi locali è stata una sorpresa e una delusione di fronte alle grandi aspettative che si erano generate: i progetti *de procedura amministrativa*, pur con i vari adattamenti, erano rimasti fermi nella proposta di erezione dei tribunali amministrativi locali; pure di fronte alle ricorrenti obiezioni circa la compatibilità di tali istituzioni con l'esercizio dell'autorità episcopale, i gruppi di lavoro hanno sempre difeso la decisione di costituirli e di affidarne l'impegno alle Conferenze episcopali; anche la maggioranza della dottrina era concorde nel ritenere che fosse necessario perfezionare il sistema di giustizia amministrativa con i tribunali di diverso grado; e da ultimo, le comunità locali che già avevano elaborato progetti sperimentali di implementazione di strutture locali, stavano aspettando la normativa generale universale per la loro piena attuazione. Per tornare alla metafora del fiume carsico, si può dire che questa battuta d'arresto ha avuto il peso di una frana che ha interrotto *ex abrupto* il corso del fiume e ha fatto sprofondare il flusso della corrente.

Nel codice di diritto canonico latino restano solo due riferimenti ai tribunali amministrativi nel can. 149, § 2 e nel can. 1400, § 2 CIC. In entrambi i canoni si adombra una duplice forma di sindacato sugli atti amministrativi: avanti all'autorità amministrativa o al tribunale amministrativo. Questi richiami letterali a un organismo di cui non si prevede l'istituzione, né alcuna regolamentazione, sono stati variamente interpretati dalla dottrina. Per alcuni si tratta di una dimenticanza della revisione finale. Per altri si deve intendere come un rinvio all'unico tribunale amministrativo rimasto, vale a dire la *Sectio altera* della Segnatura apostolica. Altri ancora sostengono che la previsione configuri una porta aperta alla possibile costituzione in futuro dei tribunali amministrativi locali. In effetti, si può plausibilmente presumere che il legislatore, pur non volendo istituire a livello universale i tribunali amministrativi, abbia comunque inteso prevedere teoricamente, o quanto meno non escludere, la possibilità di costituire organismi di questo tipo, anche da parte delle legislazioni particolari.

1.2. I progetti in sede locale

Proprio richiamando i due riferimenti normativi ai tribunali amministrativi locali, in alcune realtà locali sono stati avanzati progetti di costituzione dei tribunali amministrativi di primo o di secondo grado.

a) Negli Stati Uniti d'America, la *Canon Law Society of America* esplora nuove possibilità di perfezionamento e di attuazione del *Report on Due Process*, giungendo nel 1991 a elaborare il *Revised Report on Due Process* che integra il precedente progetto con la previsione dei tribunali amministrativi a livello diocesano, regionale e nazionale. La struttura del sistema si ispira molto alla versione ultima degli *schemata de procedura amministrativa*, pur con qualche significativa differenza.

Per quanto concerne il progetto di tribunale amministrativo diocesano, l'unico che è stato oggetto di effettiva sperimentazione, il ricorso deve essere preceduto sia dalla richiesta di revoca o modifica all'autore dell'atto, sia dall'esperimento dei tentativi di trovare una soluzione conciliativa. Solo se questi rimedi non risolvono la controversia, il ricorrente può scegliere se sottoporre il caso ad un arbitrato o se presentare ricorso al *Diocesan Administrative Tribunal*. Il ricorso al tribunale può essere presentato per contestare una ingiustizia sostanziale di atti parrocchiali o diocesani, ossia una violazione di un diritto riconosciuto dalla legge della Chiesa o dal Magistero, non quando riguarda materie rimesse alla valutazione prudenziale dell'autorità. Il processo viene regolato, analogamente agli *schemata de procedura amministrativa*, secondo un adattamento delle norme sul processo contenzioso orale e si possono derogare le norme non prescritte *ad validitatem*. Diversamente dal testo ultimo dei lavori di revisione del

codice, si prevede la competenza del giudice unico con l'assistenza di due assessori. Il promotore di giustizia deve essere sempre citato. La sentenza può rescindere o dichiarare nullo l'atto, ma non può modificarlo.

Il rapporto con il ricorso gerarchico viene regolato nello stesso modo degli *schemata*, stabilendo la possibilità del passaggio dall'una all'altra via (per decisione del vescovo nel caso di proposizione del ricorso gerarchico, con decisione del presidente del tribunale con accordo scritto delle parti nel caso di ricorso al tribunale amministrativo) e, nell'ipotesi di concorrenza delle due impugnazioni presentate da più parti, la prevalenza del ricorso gerarchico, pur con la facoltà di una diversa decisione da parte del vescovo diocesano.

Il progetto del *Revised Report* prevedeva la possibilità di adattamento delle disposizioni da parte della normativa particolare e così, nella fase successiva di implementazione del *Due Process* nelle diocesi, la parte sui tribunali amministrativi fu oggetto di attuazione sperimentale nelle diocesi di Milwaukee e di St. Paul-Minneapolis, con varie integrazioni e modifiche. A seguito di queste modifiche, peraltro, il sistema è risultato cambiato nella stessa natura dello strumento di tutela, perché viene a costituire una fase precedente al ricorso gerarchico. Si prevede infatti che la decisione del tribunale amministrativo possa essere impugnata avanti al vescovo diocesano e contro la decisione del vescovo può essere poi proposto ricorso alla Sede Apostolica¹¹.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza sulla retta amministrazione della giustizia, la Segnatura apostolica è intervenuta in merito all'istituzione del tribunale amministrativo nella diocesi di Milwaukee, precisando che «un vero tribunale amministrativo non può essere eretto senza l'approvazione della Sede Apostolica»¹².

b) In Germania il progetto delle province bavaresi venne riesaminato e fu tra gli impulsi che ispirarono il Sinodo comune delle diocesi nella Repubblica Federale di Germania, svoltosi a Würzburg negli anni 1971-1975, a riprendere il tema della giustizia amministrativa ecclesiastica. Gli altri elementi ispiratori furono i *principia* n. 6 e 7 per la revisione del codice, gli *schemata de procedura administrativa*, i regolamenti elaborati in diverse Chiese regionali evangeliche e l'ordinamento di giustizia amministrativa statale che istituisce tribunali amministrativi in tutte le regioni. La Commissione incaricata elabora un testo di ordinamento per i Tribunali di Arbitrato ed i Tribunali Amministrativi delle Diocesi nella Repubblica Federale di Germania (*Ordnung für Schiedsstellen und Verwaltungsgerichte der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland* o *Kirchliche Verwaltungsgerichtsordnung* - KVGÖ) che venne approvato nel 1975 dal Sinodo nella forma di un voto rivolto alla Santa Sede con una duplice alternativa, ossia che la Sede Apostolica emani norme generali in merito alla giustizia amministrativa, oppure conceda alla Conferenza episcopale tedesca la facoltà di istituire il sistema contenzioso amministrativo. Si aggiunge poi un voto alla Conferenza episcopale tedesca, affinché, una volta ottenute le norme generali o la relativa facoltà, istituisca i rimedi di giustizia amministrativa secondo il progetto approvato dal Sinodo.

Il progetto del Sinodo di Würzburg si distacca molto di più dal sistema delineato dagli ultimi *schemata de procedura administrativa* e risente maggiormente dell'influenza dei modelli locali di giustizia amministrativa. La vicinanza alle esperienze vissute delle comunità particolari risulta anzi un criterio ispiratore, ritenendo utile estendere alla Chiesa regole e istituzioni elaborate nell'ordinamento secolare e che si sono dimostrate efficaci, purché non contrastino con i principi fondamentali.

11 Questa modifica giustifica la richiesta del Segretario della Segnatura apostolica, in una lettera rivolta al vescovo di Milwaukee di cambiare la denominazione del tribunale e nominarlo *Archdiocesan Court of Equity*.

12 Lettera all'Arcivescovo di Milwaukee, 11 dicembre 1998, prot. n. 28264/97 VT.

Il progetto stabilisce la costituzione obbligatoria in ogni diocesi di un ufficio arbitrale e di un tribunale amministrativo, come strutture indipendenti dall'apparato dell'amministrazione ecclesiastica. Eventualmente, è possibile istituire un tribunale interdiocesano, anziché diocesano. Presso la Conferenza episcopale, inoltre, si prescrive l'istituzione di un tribunale amministrativo superiore.

La via di tutela avanti al tribunale amministrativo costituisce un percorso indipendente dal ricorso gerarchico e si estende a tutte le controversie derivanti dall'esercizio delle funzioni ecclesiastiche non giudiziarie, con esclusione delle materie tassativamente indicate (norme giuridiche; controversie dottrinali; culto, annuncio e amministrazione dei sacramenti; comunità religiose non soggette al vescovo diocesano). Sono previste differenti tipologie di azioni di tutela: richiesta di annullamento di atti, di condanna all'emanazione di un atto o di altra prestazione o di omissione di pregiudizi, azioni di accertamento. Possono ricorrere tutti coloro che lamentano la lesione di un diritto o richiedono il riconoscimento di un diritto.

Il sistema procedurale è complesso e si articola in diverse procedure che si sviluppano per fasi.

Si distingue anzitutto a seconda che il ricorso riguardi l'esercizio di funzioni delle autorità inferiori al vescovo diocesano, ovvero provvedimenti personali del vescovo.

Nel primo caso, la procedura prevede come primo passo preliminare l'opposizione all'autore dell'atto, con effetto sospensivo e la possibilità di richiedere provvedimenti cautelari. Di seguito, il ricorrente deve rivolgersi all'ufficio arbitrale, al fine di ricercare una composizione amichevole. La procedura avanti all'ufficio arbitrale presenta la struttura di un autentico giudizio, nella forma del processo contenzioso orale, che però si conclude con un lodo sottoposto all'approvazione delle parti. Se tutte le parti lo accettano, la decisione diviene vincolante; se non viene accettata si apre la fase successiva avanti al tribunale amministrativo.

Per la procedura avanti al tribunale amministrativo si applicano per analogia le stesse norme della procedura avanti all'ufficio arbitrale, con processo contenzioso orale, ma si conclude con una sentenza vincolante.

Avverso alla sentenza del tribunale amministrativo di prima istanza si può impugnare al tribunale amministrativo superiore presso la Conferenza episcopale, con procedura analoga a quella di primo grado. Se la sentenza del tribunale superiore non è conforme alla sentenza di primo grado, si può ulteriormente ricorrere alla Segnatura Apostolica.

Nel caso di provvedimenti personali del vescovo, la competenza già in prima istanza è del tribunale superiore, omettendo sia l'obbligo di opposizione, sia la fase avanti all'ufficio arbitrale. Tuttavia, nella prima udienza orale è obbligatorio esperire un tentativo di composizione amichevole e solo se questo fallisce si avvia la discussione in forma contenziosa. Contro la decisione del tribunale superiore è possibile appellare alla Segnatura Apostolica.

1.3. La costituzione di tribunali amministrativi in Germania

Gli sviluppi più recenti hanno visto in Germania la costituzione di tribunali amministrativi speciali, ossia competenti per materie determinate: nel 2005 sono stati costituiti i tribunali per le controversie di lavoro e nel 2018 i tribunali per la protezione dei dati. La costituzione di questi tribunali si comprende alla luce della peculiarità delle relazioni tra la Chiesa e lo Stato in Germania che implica il riconoscimento alla Chiesa del principio di autodeterminazione con facoltà di autogoverno, per il quale si rendeva necessaria la predisposizione di una regolamentazione e di strutture di gestione delle controversie per adeguarsi all'ordinamento dello Stato. Nondimeno, pur nella specialità della

competenza, sono considerati dei veri tribunali che esercitano la giurisdizione su controversie riguardanti l'esercizio di attività amministrativa.

Per la costituzione di entrambe le tipologie di tribunali è stata seguita una medesima procedura.

La Conferenza episcopale tedesca ha elaborato una bozza di ordinamento giudiziario e l'ha inviata alla Segreteria di Stato, la quale ha richiesto il parere della Segnatura apostolica. Le osservazioni della Segnatura Apostolica sono state trasmesse alla Conferenza Episcopale tedesca, la quale ha rivisto la bozza e successivamente ha chiesto il mandato a legiferare di cui al can. 455, § 1 CIC. Il Romano Pontefice ha concesso il mandato di legiferare in materia, con facoltà di derogare ai canoni del codice in contrasto con il nuovo ordinamento. La Conferenza episcopale tedesca ha così potuto approvare l'ordinamento giudiziario¹³ e successivamente è stata richiesta la *recognitio* alla Sede Apostolica (can. 455, § 2 CIC), che viene concessa, per speciale facoltà pontificia, dalla Segnatura Apostolica. In seguito la Conferenza Episcopale tedesca emana il decreto di erezione dei tribunali interdiocesani di prima istanza e del tribunale di seconda istanza, richiedendo la *probatio* della Segnatura Apostolica secondo i canoni 1423, § 1 e 1439, § 1 CIC.

L'istituzione di questi tribunali ha aperto un nuovo sbocco attraverso il quale può fluire la corrente del fiume carsico del dibattito sui tribunali amministrativi. In dottrina, infatti, sono stati avanzati pareri che ritengono non solo che queste tipologie di tribunali amministrativi speciali possano essere estesi ad altre Chiese particolari, ma che le Conferenze episcopali nazionali possano seguire la medesima procedura per elaborare un ordinamento giudiziario e costituire tribunali amministrativi locali con competenza generale per tutte le controversie amministrative.

Di fatto, questa iniziativa è stata intrapresa dalla Conferenza episcopale tedesca, nell'ambito e su impulso del cammino sinodale.

Nel 2019 viene istituito un gruppo di lavoro, incaricato di occuparsi di diverse riforme, tra le quali figura anche l'elaborazione di un ordinamento di procedura amministrativa ecclesiastica. Il sottogruppo deputato alla giurisdizione amministrativa giunge a elaborare nel 2020 una bozza di Regolamento sulla giurisdizione amministrativa delle diocesi nella Repubblica Federale di Germania o Regolamento sulla giurisdizione amministrativa ecclesiastica (*Ordnung für die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland - Kirchliche Verwaltungsgerichtsordnung - KVGÖ*).

Il KVGÖ del 2020, così come il KVGÖ di Würzburg, il KAGO e il KDSGO, sono modellati su di un sistema vicino, per linguaggio e disciplina, all'ordinamento tedesco, con scarsi richiami al diritto canonico universale. Se pure con alcune variazioni nella terminologia e nella disciplina, il progetto segue molto il precedente progetto del Sinodo di Würzburg.

Il progetto prevede la costituzione di 4 tribunali amministrativi di primo grado, con sede a Friburgo, Colonia, Monaco e Paderborn, ma con competenza per più diocesi. Al livello superiore viene costituita la Corte giudiziaria amministrativa, presso la Conferenza episcopale tedesca.

I tribunali amministrativi interdiocesani sono competenti per tutte le controversie di diritto amministrativo interno alla Chiesa che non siano assegnate ad altro ricorso nel diritto canonico universale, con esclusione di alcune materie determinate. È riservato alla competenza della Corte l'esame in primo grado delle decisioni riservate al vescovo diocesano o deferite con mandato speciale al vicario generale o ai vicari episcopali.

Chi abbia un interesse personale giuridicamente protetto può rivolgersi al tribunale amministrativo scegliendo tra una pluralità di azioni esperibili: richiesta di annullamento di un atto, di affermare

13 In materia di controversie di lavoro: *Kirchliche Arbeitsgerichtsordnung* - KAGO; in materia di protezione dei dati: *Kirchliche Datenschutzgerichtsordnung* - KDSGO.

l'obbligo di concedere un beneficio o di astenersi da un pregiudizio, l'accertamento dell'esistenza o inesistenza di un obbligo o di un rapporto giuridico.

La procedura non prevede più l'obbligo dell'opposizione all'autore dell'atto, né la prima fase di arbitrato, ma in tutte le fasi si raccomanda di cercare la composizione amichevole ed equa della controversia. Il processo viene regolato in modo dettagliato, avendo come momento centrale l'udienza pubblica.

Contro la decisione del tribunale di primo grado si può ricorrere alla Corte superiore, ove si svolge un riesame della controversia secondo disposizioni analoghe a quelle del processo di primo grado. Di seguito, contro le decisioni della Corte, si può ricorrere alla Segnatura Apostolica.

La bozza del progetto è stata inviata alla Sede Apostolica per chiederne l'approvazione, ma rimane senza risposta per molto tempo. Solo a gennaio di quest'anno (2026) è stato comunicato all'Assemblea sinodale a Stoccarda che il progetto non era stato approvato. Sembra che i rilievi riguardino principalmente i mezzi di impugnazione nei confronti delle decisioni e la compatibilità dei procedimenti con la disciplina del diritto universale, in modo da essere estensibile anche in altri contesti. In altre parole, sembra di comprendere che la Sede Apostolica voglia che sia osservato un quadro generale uniforme del sistema di giustizia amministrativa.

2. Verso un quadro generale della giustizia amministrativa nella Chiesa

I progetti locali possono dare impulso alla corrente del fiume sotterraneo che mira a perfezionare il sistema di giustizia amministrativa nella Chiesa, facendo emergere le esigenze sentite nelle realtà delle comunità particolari. Nondimeno, il tema dei tribunali amministrativi esige di essere impostato in un quadro organico e uniforme che rispecchi e sia coerente con i principi fondamentali che ispirano e strutturano l'ordinamento ecclesiale. Lo schema generale potrà poi essere adattato alle peculiarità specifiche delle Chiese particolari, ma è importante che prima sia definito il sistema basilare di riferimento a livello universale.

Tale quadro generale non può essere quello di quarant'anni fa, ossia quello dell'epoca dei lavori di revisione e poi di promulgazione del codice latino, perché occorre tenere conto dei progressi intervenuti nei diversi ambiti: scientifico-dottrinale, normativo-giurisprudenziale e, non ultimo, di sensibilità ecclesiale. Per questo sembra importante adottare una prospettiva storico-evolutiva che guardi al passato, per leggere il presente e programmare il futuro.

2.1. Analisi storico-evolutiva della giustizia amministrativa

La lettura storico-evolutiva deve essere attenta alla duplice dimensione: *ad intra* e *ad extra*. L'analisi *ad intra* considera lo sviluppo della tradizione canonistica, per offrire i criteri di valutazione circa l'autenticità delle riforme e la loro coerenza ai principi fondanti del diritto ecclesiale, oltre che evidenziale i modelli originali consolidati nella Chiesa per attuare tali principi. L'analisi *ad extra*, inoltre, consente il confronto con l'evoluzione della concezione della funzione amministrativa e dei sistemi di giustizia amministrativa negli ordinamenti secolari, al fine di comprendere la compatibilità dei diversi modelli di disciplina con la struttura fondamentale dell'assetto ecclesiale, oltre che metter in luce le nuove tendenze verso forme migliori e più efficaci di giustizia nell'amministrazione.

2.1.1. Le forme di giustizia amministrativa nella Chiesa

Uno studio storico e comparatistico della giustizia amministrativa nella Chiesa non può non prendere le mosse dall'importante contributo di padre Ignacio Gordon, in particolare l'opera *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*¹⁴. In questo articolo l'autorevole maestro esamina le diverse forme di giustizia amministrativa adottate storicamente nella Chiesa e le mette a confronto con quelle elaborate negli ordinamenti secolari, per offrire infine un quadro sistematico di interpretazione dei differenti modelli, catalogati in tre sistemi: il sistema dell'amministratore-giudice (corrispondente a quello vigente nel codice piano-benedettino che prevedeva i soli ricorsi gerarchici); il sistema della giurisdizione unica (sotteso all'*appellatio extraiudicialis* dell'epoca classica); il sistema della duplice giurisdizione (introdotto nel 1967 con la costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae universae* che ha istituito la Sezione speciale della Segnatura apostolica).

In realtà il sistema di giustizia amministrativa nella Chiesa risulta più complesso di questo quadro schematico.

Come dimostrano le fonti più antiche, fin dalle origini l'ordinamento della Chiesa ha previsto la possibilità di chiedere la rettifica degli atti delle autorità ecclesiastiche che arrecano un aggravio ai fedeli, con diverse modalità, comuni a quelle usate per risolvere tutte le controversie, dal momento che fino all'epoca contemporanea non era prevista una regolamentazione distinta per le diverse espressioni della *potestas iurisdictionis*, né esisteva una concettualizzazione autonoma della funzione amministrativa.

Le varie modalità di tutela che si sono sviluppate nel corso della tradizione canonica possono essere esaminate in rapporto alla distinzione in due categorie: le misure di natura graziosa e quelle di natura giustiziale. Alla prima categoria appartengono le differenti forme di *supplicationes*; alla seconda le *provocationes* al giudice superiore. Peraltro, la configurazione del singolo rimedio non è sempre riconducibile in modo univoco all'una o all'altra categoria, ma contiene elementi tratti da entrambe.

La *supplicatio* è sempre stata ammessa con liberalità dalla Chiesa, sul modello delle *preces* che potevano essere rivolte all'imperatore romano. L'istanza può essere rivolta alla stessa autorità che ha emanato l'atto oppure al superiore gerarchico. La disciplina della *supplicatio* non risulta regolata espressamente dalle norme canoniche, ma viene sostanzialmente ricostruita sulla base delle fonti del diritto romano ed è proprio richiamando tali disposizioni che la dottrina annovera le caratteristiche distintive di questo espediente rispetto allo strumento ordinario di revisione delle decisioni, qual è l'*appellatio*. La *supplicatio* in senso stretto viene dunque configurata come un rimedio straordinario, che consente di chiedere la riforma di un atto quando non sussista altra possibilità, perché il provvedimento è stato emesso dall'autorità suprema oppure è divenuto definitivo per l'esaurimento dei gradi di revisione. Si distingue inoltre da altre impugnazioni, in quanto si può rivolgere alla stessa autorità che ha emanato l'atto e non rappresenta una pretesa dovuta *ex iustitia*, ma un'implorazione «*ex mera gratia*», che confida cioè nella benevolenza di chi è preposto a decidere.

Anche il reclamo in via di giustizia contro gli atti di governo è sempre stato ammesso nell'ordinamento della Chiesa sulla base della disciplina romanistica dell'*appellatio*, quale rimedio ordinario per chiedere la revisione *ex novo* di una decisione. Nel diritto canonico l'*appellatio* trova un'applicazione estensiva, in quanto viene concepita come una procedura onnicomprensiva di controllo contenzioso nei confronti tanto di una pronuncia giudiziale (*post datam sententiam*), quanto di un *gravamen* arrecato con un'attività stragiudiziale (*ante datam sententiam*). Al pari dell'impugnazione della sentenza, la contestazione dell'atto stragiudiziale può essere presentata al giudice del grado gerarchico immediatamente superiore all'autore del *gravamen*, secondo l'ordine prestabilito dei gradi gerarchici di

14 *Periodica de re canonica*, 61 (1972), 251-378.

giurisdizione¹⁵. Tuttavia, sulla base di alcune decretali tratte dalla collezione Pseudo-Isidoriana si ammette anche una forma di appello straordinario, con la *expostulatio* diretta al romano pontefice, in forza del privilegio di supremazia universale della Sede apostolica. In età classica si giunge progressivamente a precisare meglio le peculiarità di questa *appellatio a gravamine ante sententiam*, sottolineando come si tratti non tanto di una impugnazione, quanto piuttosto di una «*provocatio ad causam*», dal momento che è diretta a instaurare una nuova causa contenziosa e non a proseguire una lite pregressa nei gradi ulteriori. Così, a seguito del chiarimento concettuale circa la diversa origine *extra iudicium* del *gravamen*, si afferma l'uso di definire distintamente le due forme di *appellatio*, l'una *iudicialis* e l'altra *extraiudicialis*, pur nell'ambito di una concezione dell'*appellatio* che resta fondamentalmente unitaria.

In seguito, tuttavia, il progressivo rafforzamento dell'impostazione autoritaristica nell'organizzazione del governo della Chiesa viene a estendere la tendenza a preservare l'esecuzione dei provvedimenti dalle possibili sospensioni provocate dalle impugnazioni, cosicché si giunge ad ampliare lo spettro delle cause per le quali la *provocatio* determina il solo effetto *in devolutivo*¹⁶, con la conseguenza di rendere meno efficace la difesa assicurata dall'*appellatio extraiudicialis*. L'impiego di questo strumento contenzioso nei confronti dei decreti degli ordinari diviene pertanto col tempo sempre meno frequente, sino a cadere gradualmente in disuso.

Per contro, appaiono più utili e funzionali i ricorsi straordinari diretti alla Sede apostolica che a seguito della riforma sistina della Curia romana vengono affidati all'esame delle congregazioni. Rispetto ai giudizi avanti ai tribunali, le procedure di trattazione delle cause presso le congregazioni si caratterizzano per uno stile informale e lineare, con minori adempimenti e solennità rituali dello stesso processo sommario seguito nell'*appellatio extraiudicialis*. Inoltre, le congregazioni, in quanto vicarie del papa, sono dotate di poteri più ampi circa il modo di decidere l'oggetto della controversia, dal momento che possono non solo intervenire direttamente sul provvedimento impugnato, apportando tutte le modifiche che ritengono adeguate, ma altresì godono di una maggiore discrezionalità nel discernere la soluzione da adottare, derogando alle regole di stretto diritto per rispondere a criteri di equità, prudenza o convenienza.

Quali espressioni della potestà vicaria del romano pontefice, le pronunce delle congregazioni non sono sottoposte al controllo del tribunale supremo competente per la revisione delle sentenze giudiziali, ossia la Segnatura di giustizia, ma possono essere oggetto solo di una *supplicatio* al romano pontefice o alla Segnatura di grazia. Progressivamente, tuttavia, i regolamenti delle congregazioni arrivano a riconoscere la facoltà di invocare il *beneficium novae audientiae* presso lo stesso dicastero autore dell'atto, sulla base della indicazione di nuovi e gravi argomenti idonei a rendere opportuno un riesame del caso. Questi rimedi, non dovuti *de iure*, non sono considerati ricorsi di giustizia, ma richieste di favore che si rivolgono alla benevola considerazione dell'autorità competente. Viene di conseguenza rimessa alla valutazione discrezionale della congregazione sia il deliberare se concedere o non il riesame sulla base della serietà dei motivi addotti, sia, nel caso di risposta positiva al primo interrogativo, il decidere in modo definitivo se accogliere o non la richiesta di revisione e modificare il provvedimento.

15 La *gradatio* delle istanze viene precisata in alcune decretali, secondo l'ordine previsto dal concilio di Calcedonia: dal vescovo al metropolita, al primate e al patriarca, per giungere infine alla Sede apostolica.

16 Prima il concilio di Trento introduce alcune gravi restrizioni all'*appellatio extraiudicialis* contro i decreti dei vescovi, allo scopo di rafforzare il loro governo sulla diocesi e di impedire eccessive e pretestuose interferenze all'attuazione dei provvedimenti di riforma disciplinare assunti dalla stessa assise episcopale. Successivamente la limitazione dell'efficacia sospensiva dell'impugnazione viene estesa da Benedetto XIV con la costituzione *Ad militantis Ecclesiae*.

Come si vede, fino al XX secolo, l'ordinamento della Chiesa prevedeva una pluralità di azioni o rimedi di tutela nei confronti degli atti di governo, proponibili a diverse autorità, con differente oggetto e ampiezza di riesame della controversia, secondo procedure diversificate. Alla valutazione degli interessati era rimessa la scelta di quale azione intraprendere tra i vari rimedi possibili, a seconda del risultato che intendevano perseguire, anche in base al bilanciamento tra costi e vantaggi dei diversi espedienti. Non sussisteva infatti una rigida ripartizione di competenze tra i rimedi esperibili davanti al giudice e i rimedi avanti l'autorità amministrativa, ma piuttosto vigeva un sistema di confusa concorrenza di giurisdizioni, dal momento che non era suddivisa per materie, ma si basava sulla complessità del caso e sull'*iter* più o meno gravoso da seguire stabilito caso per caso, potendo facilmente essere derogata o dalla volontà delle parti o dall'iniziativa del superiore.

Successivamente, però, tale sistema subisce una svolta significativa con la riforma piano-benedettina che giunge a sancire la definitiva abolizione dell'*appellatio extraiudicialis* nei confronti dei decreti degli ordinari¹⁷. Quali uniche misure per chiedere la revisione degli atti amministrativi restano le *provocationes* all'autorità amministrativa gerarchicamente superiore, che nel codice del 1917 sono denominate formalmente *recursus*.

Il ricorso, dunque, diviene il rimedio ordinario per chiedere la modifica o la revisione degli atti amministrativi, ora sottratti alla competenza del sindacato giudiziale. Si tratta di una *provocatio*, ossia di una procedura contenziosa, ma diversa dal processo giudiziale, in quanto non si svolge avanti a un giudice, né con l'osservanza delle regole processuali dell'*ordo iudiciarius*, bensì si sviluppa lungo i gradi della gerarchia amministrativa¹⁸ e con uno stile più economico e informale, che lascia ampia discrezionalità nel decidere sul modo di agire. In effetti il codice del 1917 non prevede una disciplina generale e sufficientemente completa dei ricorsi amministrativi, ma detta disposizioni solo per determinati procedimenti speciali, con poche norme e non sempre previste a pena di invalidità. I ricorsi alla Sede apostolica, invece, sono regolati dall'*ordo servandus* con alcune direttive comuni, che rispecchiano sostanzialmente la prassi consolidata e sono ordinate a integrare i procedimenti speciali previsti dai regolamenti dei singoli dicasteri. In definitiva, si può ritenere che i *recursus* al superiore gerarchico abbiano una natura ambivalente, analoga a quella riscontrata per le *postulationes* alle congregazioni romane dopo la riforma sistina. Invero, se da un lato risulta partecipe di elementi giustiziali, dal momento che l'autorità interpellata ha il dovere di rispondere, dall'altro sembrano prevalere gli elementi più graziosi, riconducibili alla discrezionalità del potere amministrativo che lascia al superiore gerarchico ampie facoltà di scelta circa il modo di procedere e su come intervenire sull'atto impugnato per regolare la materia del contendere.

Proprio tale sistema di tutela, basato esclusivamente sui ricorsi amministrativi, viene considerato nel *Principium* n. 7 di revisione del codice non adeguato a garantire le fondamentali istanze di giustizia

17 La *Lex propria S.R. Rotae et Signaturae Apostolicae* del 29 giugno 1908, annessa alla costituzione apostolica *Sapienti consilio* di riforma della Curia romana (29 giugno 1908), esclude dalla competenza della Rota romana ogni forma di *appellatio seu recursus* «*contra dispositiones Ordinariorum, quae non sint sententiae forma iudiciali lata*» (can. 16). Di seguito, il codice piano-benedettino del 1917 proibisce l'appello alla Rota «*contra Ordinariorum decreta*» (can. 1601). Per eliminare le residue perplessità e contrastare le affermazioni persistenti in dottrina e giurisprudenza circa la possibilità, in casi determinati, di proporre un'azione giudiziale avanti ai tribunali, interviene la pontificia commissione *ad Codicis canones authenticè interpretandos* a precisare il senso e la portata del can. 1601, sottolineando la spettanza esclusiva alle congregazioni del sindacato «*contra ordinariorum decreta, actus, dispositiones, quae ad regimen seu administrationem dioecesis spectent, ex gr. provisionem beneficiorum, officiorum, etc., aut recusationem seu denegationem collationis beneficii, officii, etc.*» (A.A.S. 16 (1924), 251).

18 Diversamente dall'*appellatio extraiudicialis*, che prevedeva la giurisdizione dei gradi intermedi di giudizio, il ricorso nei riguardi degli atti degli ordinari deve essere presentato direttamente alla Sede apostolica (canoni 647, § 2 n. 4; 1395, § 2; 1428, § 3; 1601; 2146, § 1). Nei confronti degli atti dei vicari, invece, il codice non prevede espressamente il ricorso al vescovo diocesano, ma la dottrina lo ritiene comunque ammissibile.

nella Chiesa: «*Dum in codice iuris canonici recursus et appellationes iudiciales sufficienter regulatae secundum iustitiae exigentias reputantur, e contra communis opinio canonistarum censet recursus administrativos non parum deficere in ecclesiastica praxi et administratione iustitiae*». Ed è appunto la constatazione di questa insufficienza che determina la Commissione prima e il Sinodo dei Vescovi poi a richiedere il perfezionamento del sistema con l'istituzione dei tribunali amministrativi locali.

Com'è noto, la riforma della giustizia amministrativa viene anticipata dal papa Paolo VI con la costituzione della Sezione speciale della Segnatura Apostolica, competente a dirimere le controversie sorte da un atto della potestà amministrativa ecclesiastica e ad essa presentati per interposto appello o ricorso contro la decisione del Dicastero competente, ogni volta che si discute se l'atto stesso abbia violato o no una legge (art. 106 REU). Viene così introdotto un rimedio giudiziale speciale nei confronti degli atti amministrativi: anche se la dottrina discuteva se la funzione contenzioso-amministrativa appartenesse o meno alla potestà giudiziale, è indubbio che il ricorso alla *Sectio altera* sia rivolto a un organismo distinto dagli uffici di amministrazione attiva e il giudizio avvenga secondo le regole del contraddittorio comuni al processo giudiziale.

La scelta del romano pontefice, comunque, non conduce al ripristino dell'*appellatio extraiudicialis*, né alla ricostituzione del sistema classico di concorrenza di giurisdizioni con pluralità di azioni differenti e alternative, ma porta alla definizione di un'unica azione, strutturata nella forma dell'impugnazione di un atto per violazione di legge, al fine di ottenere una dichiarazione di illegittimità. Tale rimedio non è alternativo ai ricorsi amministrativi, bensì successivo, in quanto può essere proposto solo contro gli atti divenuti definitivi con una pronuncia a livello della Sede Apostolica. Inoltre, il procedimento si può svolgere in un'unica istanza, perché è rivolto ad un organismo supremo, senza possibilità di appello ad un grado superiore.

La dottrina, seguendo l'interpretazione di padre Ignatio Gordon, ritiene che sia stato introdotto nella Chiesa il sistema della doppia giurisdizione (amministrativa e contenzioso-amministrativa) nel sindacato sugli atti amministrativi, un sistema analogo a quello elaborato negli ordinamenti continentali di diritto amministrativo speciale che prevede una giurisdizione amministrativa speciale accanto alla giurisdizione ordinaria e che imposta i ricorsi avanti a questi giudici speciali come ricorsi di legittimità. La stessa dottrina sostiene infatti che per configurare tale sistema nella sua struttura essenziale sia sufficiente istituire un organo supremo di giurisdizione amministrativa, mentre sia solo ai fini di un suo perfezionamento il completamento con una scala gerarchica di tribunali inferiori a livello locale.

Questo orientamento non è stato tuttavia seguito nei lavori di revisione del codice, né nei molteplici progetti di sperimentazione locale, nei quali la costituzione dei tribunali amministrativi locali era una condizione essenziale per garantire pienamente la giustizia nella tutela nei confronti degli atti amministrativi. Invero, nelle diverse fasi di stesura dei progetti *de procedura amministrativa*, pur nell'alternanza tra articolazione ternaria o binaria dei rimedi di giustizia, e pur con la preferenza per una introduzione graduale e volontaria, ma solo per ragioni pratiche, non si è mai messo in dubbio la compatibilità dei tribunali amministrativi locali con l'esercizio della funzione di governo nella Chiesa e l'importanza di questa riforma per rispondere alle esigenze di giustizia della comunità, replicando sempre in modo fermo per giustificare le ragioni a sostegno del progetto, di fronte alle obiezioni ricorrenti nelle varie consultazioni.

Pertanto lo stesso confronto tra i diversi *schemata de procedura amministrativa* mostra come le modalità di attuazione della riforma possano essere diverse, sia riguardo alle forme di costituzione dei tribunali amministrativi, sia riguardo alle azioni e ai procedimenti esperibili. Ancor più si allarga lo spettro delle possibilità se si guarda ai progetti elaborati nelle sedi locali, alcuni dei quali hanno ottenuto

l'approvazione della Sede Apostolica. Ma pur nella varietà delle forme, si possono riscontrare alcune linee sostanziali comuni che indicano gli obiettivi di perfezionamento del sistema da perseguire.

In primo luogo, la previsione di una pluralità di rimedi di tutela alternativi, tra ricorso amministrativo o ricorso al tribunale amministrativo, preceduti da tentativi di ricerca di una composizione equitativa, nelle forme della *petitio praevia*, o dei diversi strumenti conciliativi.

In secondo luogo, la distinzione della natura del sindacato sull'attività amministrativa da parte del superiore gerarchico o del giudice amministrativo, quest'ultimo vincolato a non entrare nel merito della discrezionalità amministrativa, anche se le azioni di giustizia non siano necessariamente da limitare alle impugnazioni di legittimità, ma possano estendersi a valutare la giustizia sostanziale dell'atto e a comandare all'autorità amministrativa di tenere determinati comportamenti, per prevenire i pregiudizi o per riparare ai danni.

In terzo luogo, la garanzia della pluralità delle istanze di giudizio, con la costituzione di tribunali amministrativi locali competenti a decidere in diversi gradi di giudizio, fino all'ultima istanza riservata alla Segnatura Apostolica.

In quarto luogo, il riconoscimento del ruolo sussidiario delle Conferenze episcopali, sia nell'impegno di costituire e di organizzare i tribunali in sede locale in modo da assicurare la prossimità ai fedeli degli strumenti di giustizia, sia nel dettare norme particolari per adattare le disposizioni sul funzionamento dei tribunali alle tradizioni locali.

In quinto luogo, la regolamentazione del procedimento alla stregua di un vero processo giudiziale, con le garanzie del giusto processo, pur con un rito orale più concentrato e semplificato.

Come si è detto, sono orientamenti comuni a diversi modelli, tratti per lo più dai sistemi in atto negli ordinamenti statali di area occidentale. Per poter valutare quale sia il modello migliore per la Chiesa, quello che risponda meglio ai principi fondanti dell'ordinamento ecclesiale, occorre prima considerare quali siano i presupposti teorico-concettuali, oltre che pratico-esperienziali, dei sistemi adottati dagli Stati.

2.1.2. I modelli secolari di giustizia amministrativa

Negli ordinamenti statali di area occidentale i sistemi di regolamentazione dei rimedi di giustizia amministrativa sono egualmente ispirati dai principi del costituzionalismo liberale, tra i quali è compreso il principio di separazione dei poteri di governo, ma configurano diversi modelli di tutela in base principalmente a due presupposti teorico-concettuali: il modo in cui viene concepito il potere amministrativo, da un lato, e il modo in cui sono concepiti i controlli giurisdizionali, dall'altro.

a) I due modelli a confronto

Nella sua impostazione originaria il modello anglosassone ritiene che l'autorità amministrativa sia soggetta alle regole comuni del diritto e debba deliberare secondo i principi di *natural justice*, nel rispetto di una *fair procedure* che garantisca il diritto di ascolto di tutti gli interessati. Di conseguenza, le deliberazioni delle autorità amministrative sono sottoposte alla cognizione dei tribunali ordinari, deputati a verificare il rispetto delle regole di diritto.

Con questo sistema viene pertanto assicurata una tutela diretta delle situazioni giuridiche soggettive, ma, nel contempo, risulta il limite del sindacato giurisdizionale, che si ferma alla trattazione delle questioni di diritto e non entra nell'esame del merito della discrezionalità amministrativa.

Il modello continentale europeo, avviato dall'esperienza francese, invece, concepisce la potestà amministrativa come un potere autonomo, regolato da leggi speciali diverse dal diritto comune, quindi dotato di forza propria e procedure proprie, diverse dalla giustizia che regola i rapporti tra privati. In forza di questa specialità, si afferma il divieto per i tribunali ordinari di interferire negli affari amministrativi. L'amministrazione diviene giudice di se stessa: con i ricorsi amministrativi e l'istituzione dei giudici speciali nella funzione di contenzioso-amministrativo, la cui natura in origine non appare pienamente distinta dalla potestà amministrativa.

I rimedi nei confronti dell'amministrazione sono strutturati nella forma del controllo sulla correttezza oggettiva degli atti amministrativi, per cui assicurano una tutela solo indiretta alle situazioni giuridiche soggettive dei ricorrenti. Peraltro, il sindacato sull'atto risulta molto specializzato, in grado di far emergere i possibili vizi della discrezionalità amministrativa, pur senza entrare nel merito delle valutazioni di opportunità.

b) Gli sviluppi successivi

Le distanze iniziali tra i due modelli tendono progressivamente ad attenuarsi per convergenze progressive.

Anzitutto, a riguardo del rapporto tra regole comuni e regole speciali nella disciplina della funzione amministrativa. I sistemi della tradizione anglosassone si sono evoluti nel senso di una progressiva specializzazione della funzione amministrativa, con la costituzione di organismi speciali deputati allo svolgimento di attività di servizio dell'amministrazione, regolati da leggi speciali e con un sistema speciale di controllo successivo sulla correttezza dell'operato. D'altro canto, i sistemi della tradizione continentali si sono evoluti verso una sempre maggiore estensione delle regole comuni e dei principi generali del diritto nell'esercizio della funzione amministrativa, anche con la regolamentazione più puntuale del procedimento di formazione dell'atto amministrativo in modo da garantire l'osservanza delle esigenze di giustizia.

Inoltre, a riguardo del rafforzamento del sindacato di controllo sulla correttezza dell'attività amministrativa. Se i sistemi anglosassoni sono giunti a specializzare e quindi ad estendere il controllo sui profili di giustizia della discrezionalità amministrativa, i sistemi continentali sono giunti ad affermare il carattere giudiziale e indipendente degli organismi del contenzioso amministrativo e delle procedure seguite. In entrambe le tipologie di sistema si riscontrano attualmente una pluralità di rimedi preventivi o successivi diretti ad assicurare la giustizia nell'amministrazione, riconoscendo agli interessati una varietà di azioni differenti, con diverso oggetto e risultato, non solo di legittimità ma anche di cognizione sostanziale della controversia, che consentono una tutela piena ed effettiva nei confronti dell'attività amministrativa.

Questi sviluppi normativi e giurisprudenziali sono la conseguenza di una evoluzione concettuale nel modo di intendere tanto la funzione amministrativa, quanto i rimedi per garantirne la giustizia. Risulta infatti superata la visione autoritaristica che concepisce la pubblica amministrazione come un potere dello Stato che persegue i fini pubblici con forme prevalentemente imperative. Nel contesto di una prospettiva più democratica e pluralista, l'amministrazione, sempre più ramificata e decentrata, consta del complesso di attività poste a servizio della comunità e dirette a realizzare l'interesse comune, componendo gli obiettivi di bene pubblico con le esigenze dei privati. Sempre più frequentemente per raggiungere tale risultato si avvale non solo di procedure di formazione degli atti che sono aperte alla consultazione di tutti gli interessati, ma anche di strumenti operativi di diritto comune, sulla base di accordi o convenzioni.

Pure la concezione della giustizia amministrativa appare evoluta, in quanto non è più ridotta alla sola attività contenziosa di sindacato sul provvedimento, ma si amplia a comprendere il complesso diversificato delle misure preventive o successive che sono ordinate a favorire non solo la correttezza, ma anche l'efficacia della funzione amministrativa, a tutela non solo dell'interesse individuale dei ricorrenti, ma pure dell'interesse pubblico a garantire la rispondenza del servizio alle esigenze dei destinatari dell'attività. Questa attenzione al risultato concreto di giustizia e di efficienza conduce anche a promuovere in modo sempre più intenso l'uso delle forme alternative di gestione delle controversie, particolarmente quelle conciliative a base consensuale, che costituiscono rimedi più attenti agli interessi effettivi di tutte le parti, oltre a condurre in modo più celere, informale e meno dispendioso, a una soluzione che raccoglie l'adesione di tutti e sostiene rapporti di collaborazione e di fiducia con le autorità amministrative.

2.2. Prospettive di sviluppo della giustizia amministrativa nella Chiesa

Gli sviluppi dei sistemi di giustizia amministrativa negli ordinamenti statali, consolidati a seguito e in rispondenza ai nuovi modi di impostare i rapporti di governo all'interno delle comunità, interpellano e richiedono un perfezionamento nel diritto e nella giustizia amministrativa della Chiesa, non certo per assumere acriticamente modelli allogeni, ma per comprendere quale possa essere il sistema più adeguato ai principi fondanti dell'ordinamento ecclesiale, sapendo valutare sapientemente tanto la tradizione storica canonistica quanto i progressi della scienza giuspubblicistica, per rispondere alla accresciuta sensibilità dei componenti la società civile che sono anche fedeli del popolo di Dio.

Peraltro, la situazione attuale del diritto e della giustizia amministrativa nella Chiesa non è più quella esistente all'indomani della promulgazione del codice, cosicché molti degli auspicati sviluppi migliorativi sono già *in itinere*.

2.2.1. Una evoluzione già in atto

Com'è noto, la configurazione e la regolamentazione della funzione amministrativa come distinta partizione delle attività di governo della Chiesa costituiscono una delle novità del codice del 1983. Lo stadio embrionale in cui si trovava a quel tempo la riflessione sulle nozioni, le regole e gli istituti del diritto amministrativo può pertanto spiegare il carattere frammentario e disorganico della normativa promulgata. Come si è visto, anche i rimedi di giustizia amministrativa erano in una fase iniziale. Nondimeno, da allora sono intervenuti dei significativi perfezionamenti sia nel funzionamento dei rimedi di giustizia amministrativa, sia nella disciplina della funzione amministrativa, per merito non solo di puntuali modifiche legislative, ma anche per gli apporti della giurisprudenza della Segnatura Apostolica e della dottrina canonistica, le quali hanno operato in sinergia per precisare, integrare e completare le imperfezioni e le lacune della normativa.

I perfezionamenti riguardano anzitutto l'ampliamento del giudizio della Segnatura Apostolica, avvenuto in un duplice aspetto: come estensione all'esame del merito della controversia e non solo alle questioni di legittimità; come interpretazione estensiva dello stesso giudizio sulla violazione di legge. In entrambi gli aspetti sono recuperate alcune proposte già avanzate per i tribunali amministrativi negli *schemata de procedura amministrativa*.

Per il primo aspetto, si possono ricordare le aggiunte normative alla competenza della Segnatura Apostolica con il giudizio circa la riparazione dei danni arrecati con l'atto illegittimo (art. 123, § 2 della costituzione apostolica *Pastor bonus*) e il giudizio di ottemperanza contro la renitenza ad adempiere dell'autorità amministrativa (art. 92, § 2 della *Lex propria della Segnatura Apostolica*), con i quali il Supremo Tribunale può esaminare nella sostanza la controversia e i presupposti di fatto dell'atto, giungendo a dettare all'autorità amministrativa i comportamenti da tenere, oltre ai modi e ai tempi dell'esecuzione (art. 93, §§ 1-4 LPSA). Un'estensione all'esame del merito della controversia è stata raggiunta anche con l'interpretazione giurisprudenziale del silenzio come equivalente a una decisione di rigetto, cosicché il tribunale viene a trattare la questione sottesa al decreto impugnato al posto del dicastero, svolgendo anche un'istruttoria autonoma.

Sotto il secondo aspetto, si ricorda l'interpretazione estensiva del concetto di legge operata dalla giurisprudenza della Segnatura apostolica e dalla dottrina, in modo tale da comprendere qualsiasi regola di diritto, i principi di diritto divino e l'equità canonica. L'esame del tribunale non si ferma dunque a un mero controllo di corrispondenza formale alle norme positive, ma giunge a verificare la giustizia sostanziale di quanto disposto. In questo filone ermeneutico si colloca la giurisprudenza della Segnatura che esamina la conformità degli atti amministrativi ai principi di ragionevolezza e di proporzionalità.

Al seguito di questa giurisprudenza estensiva si sono consolidati i perfezionamenti anche nell'ambito della disciplina della funzione amministrativa, anche qui sotto un duplice aspetto: come interpretazione dei concetti giuridici indeterminati, da un lato, e come applicazione dei principi sostanziali di giustizia alla prassi amministrativa, dall'altro. Per il primo aspetto, si rammenta l'esplicazione delle nozioni di *causa iusta* e *causa gravis*, quali presupposti dell'atto amministrativo. Per il secondo aspetto, invece, numerosi sono gli interventi della giurisprudenza che precisano le modalità adeguate ai principi di giustizia sostanziale da rispettare nell'esercizio delle attività amministrative: si possono ricordare le precisazioni in merito all'ampiezza della motivazione del provvedimento; al diritto di difesa nei procedimenti amministrativi; alla certezza morale richiesta dall'accertamento della veridicità dei fatti oggetto della decisione; alla serietà ed effettività delle consultazioni obbligatorie per l'assunzione di un atto.

È significativo sottolineare come questi sviluppi della giustizia amministrativa dimostrino l'infondatezza di alcune preclusioni alla giurisdizione dei tribunali amministrativi locali avanzate all'epoca della revisione del codice. Si pensi, anzitutto, al pregiudizio ideologico che riteneva come unica modalità di giudizio sull'attività amministrativa l'impugnazione degli atti per violazione di legge, conducendo alla soppressione del giudizio avanti ai tribunali ordinari e allo stralcio della verifica del rispetto dei principi generali del diritto e dell'equità canonica dal giudizio avanti ai tribunali amministrativi. E ancora, si pensi all'obiezione che sosteneva come l'introduzione dei tribunali di primo grado avrebbe aumentato la litigiosità e ostacolato l'azione pastorale dei vescovi: al contrario, si può intravedere un circolo virtuoso tra giurisprudenza e prassi amministrativa che favorisce la correttezza e l'efficienza dell'azione amministrativa, in quanto più rispettosa delle istanze di giustizia e delle esigenze dei fedeli.

Altri sviluppi nell'ordinamento della Chiesa non riguardano direttamente la giustizia amministrativa, ma incidono ugualmente sui possibili perfezionamenti del sistema di tutela, in quanto conducono a cambiare l'atteggiamento delle istituzioni e dei fedeli nei confronti delle strutture di organizzazione del governo e di esercizio dell'autorità, così da superare altre obiezioni opposte alla costituzione dei tribunali amministrativi.

Si pensi, anzitutto, ai dubbi sollevati in merito alla proposta di attribuire alle Conferenze episcopali la facoltà di costituire i tribunali amministrativi di prima e di seconda istanza, a motivo della maggiore autorità che sarebbe riconosciuta alle Conferenze episcopali rispetto alla potestà dei vescovi. Le perplessità possono considerarsi superate alla luce del potenziamento raggiunto oggi della fondazione ecclesiologica delle Conferenze episcopali, quali modalità collegiali di governo dei vescovi nella collaborazione reciproca (*m. p. Apostolos suos* del 1998). Il ruolo delle Conferenze episcopali risulta rafforzato proprio nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria: già il codice prevede la competenza delle Conferenze episcopali a istituire e gestire il tribunale di appello del tribunale interdiocesano (can. 1439 CIC), ma, come si è visto a proposito dei tribunali amministrativi in Germania, la competenza è stata ampliata per mandato pontificio alla possibilità di emanare un ordinamento giudiziario speciale e costituire tribunali in materie specifiche. Egualmente è avvenuto per la costituzione del Tribunale penale canonico eretto dalla Conferenza episcopale francese nel 2022. Tale estensione delle facoltà delle Conferenze episcopali si colloca nel quadro di un sistema di rapporti tra la Sede apostolica e le Chiese particolari che favorisce la decentralizzazione e la sussidiarietà (costituzione apostolica *Praedicate evangelium* del 2022).

Si pensi, ancora, alle critiche mosse al progetto di costituzione dei tribunali amministrativi, per il timore di imporre limiti all'attività pastorale dei vescovi. La concezione autoritaristica della potestà del vescovo come un dominio illimitato appare certamente contraria ai fondamenti del mandato apostolico e si può dire che sia maturata nella comunità ecclesiale la consapevolezza della natura di servizio della funzione di governo, ordinata a perseguire il bene comune nel rispetto delle regole di correttezza. Questa concezione dell'autorità come servizio si trova già presupposta nella normativa del codice, che impegna il vescovo diocesano a osservare la disciplina ecclesiastica e a prevenire e reprimere gli abusi (can. 392, §§ 1-2 CIC). La responsabilità dei vescovi nel rispetto delle leggi è stata poi rafforzata e precisata nella portata e nelle conseguenze concrete dalla stessa giurisprudenza amministrativa che annulla gli atti amministrativi illegittimi. Inoltre, la tutela nei confronti degli abusi di governo dei vescovi è stata accentuata e ampliata con le recenti riforme penali: la legislazione che reprime i *delicta graviora*, che ha previsto specifiche responsabilità per i vescovi che non sono intervenuti a reprimere gli abusi (*motu proprio Come una madre amorevole*, del 2016); la riforma dell'intero libro sesto, *De sanctionibus poenalibus in Ecclesia* (costituzione apostolica *Pascite gregem Dei*, del 2021) che ha esteso e intensificato le fattispecie penali di abuso di potestà (cann. 1375-1378 CIC).

Questa rinnovata comprensione dell'autorità dei vescovi emerge anche dal *Documento finale della seconda sessione della XVI Assemblea generale ordinaria del Sinodo dei vescovi* (2024) nella quale si richiamano in più punti: la natura di servizio del ministero episcopale (II, 69-70), la necessità di non idealizzare il suo ruolo (II, 71), la responsabilità nell'esercizio delle funzioni di governo e l'obbligo di rendere conto del proprio operato (III, 95-99), l'impegno delle Chiese locali e dei loro raggruppamenti di costruire forme e procedure efficaci di rendiconto e valutazioni delle attività di governo (III, 101).

2.2.2. Per un perfezionamento del sistema di giustizia amministrativa nella Chiesa

Il flusso di questi fattori di sviluppo conduce a far riemergere con forza rinnovata il tema della costituzione dei tribunali amministrativi locali nella Chiesa e richiede un intervento coraggioso da parte del legislatore universale per rivedere e migliorare l'intero sistema di giustizia amministrativa. Si tratta di un perfezionamento necessario, perché non può essere considerato sufficiente a garantire adeguatamente una piena ed efficace tutela la sola costituzione di un tribunale supremo a livello

centrale. Questa insufficienza viene sottolineata e rimarcata dagli orientamenti più recenti di organizzazione della potestà giudiziale, espressi in rapporto al processo canonico di nullità del matrimonio con il *motu proprio Mitis iudex Dominus Iesus* (2015), che valorizzano il principio di prossimità dei tribunali per agevolare l'accesso alla giustizia. Prossimità significa attenzione e vicinanza alle esigenze delle persone, sotto diversi profili: certamente viene implicata la vicinanza territoriale, al fine di rimuovere gli ostacoli dati dalla lontananza fisica che comportano oneri e costi aggiuntivi. Ma prossimità significa anche vicinanza culturale e umana, al fine di promuovere la corrispondenza alle tradizioni e alla mentalità locali, per rendere più adeguate le strutture e le procedure, oltre che per favorire la comprensione delle stesse da parte delle comunità; e ancora, vicinanza umana, al fine di facilitare l'interazione interpersonale.

Il principio di prossimità richiede pertanto di costituire a livello locale tribunali di prima istanza e, possibilmente, anche di seconda istanza. Diversamente però dai processi di nullità del matrimonio, tali tribunali non possono dipendere dal vescovo diocesano, né tanto meno le cause possono essere giudicate personalmente dal vescovo, perché verrebbe a mancare il presupposto di terzietà dell'organo giudicante, requisito fondamentale per garantire l'imparzialità del giudizio. Non sembra tuttavia necessario che tali tribunali siano dipendenti direttamente dalla Sede apostolica, in quanto non risulta esistere, né sarebbe necessaria, una riserva alla Sede Apostolica in merito al giudizio sugli atti amministrativi dei vescovi, come invece è prevista per le cause penali (can. 1405, § 1, 3° CIC) o per le cause contenziose (can. 1405, § 3, 1° CIC). Del resto, la tradizione canonistica sopra esaminata mostra come fino al XX secolo gli atti *extraiudiciales* dei vescovi, al pari degli atti *iudiciales*, potevano essere sottoposti al giudizio dei tribunali ordinari di grado superiore. Pertanto, seguendo il flusso della corrente che già riconosce il ruolo delle Conferenze episcopali nella organizzazione di tribunali, si può affidare alle stesse la costituzione e la gestione anche dei tribunali amministrativi locali, pur con l'avvertenza di predisporre adeguate cautele e vincoli sia nella designazione dei giudici, sia nell'esercizio della funzione giudicante, in modo da assicurare l'indipendenza dell'organo giudicante dal vescovo autore degli atti oggetto della causa.

Non pare opportuno in questa sede soffermarsi sulle possibili proposte concrete di riforma *de iure condendo*, ma si sottolineano alcune esigenze di fondo che devono essere rispettate per garantire la giustizia dell'intero sistema.

a) Occorre distinguere con chiarezza e senza ambiguità tra potestà amministrativa e potestà giudiziale, riconducendo la funzione di giudicare le cause amministrative affidata ai tribunali amministrativi alla potestà giudiziale, distinta dalla funzione di amministrazione attiva e indipendente dall'organizzazione gerarchica dei superiori amministrativi.

b) Quale funzione di natura giudiziale, la via del ricorso ai tribunali amministrativi deve essere regolata secondo i caratteri propri della struttura del giudizio, al fine di assicurare le garanzie fondamentali del giusto processo (parità del contraddittorio con piena garanzia dei diritti di difesa) e l'imparzialità della decisione.

c) Quale via giudiziale indipendente dalla linea gerarchica del contenzioso amministrativo, deve essere tenuta distinta dal ricorso gerarchico: il rapporto con il ricorso gerarchico può essere alternativo o successivo (entrambe le possibilità sono state sperimentate in esperienze pregresse), ma bisogna evitare la confusione nella concorrenza delle giurisdizioni (stabilendo criteri certi per dirimere la prevalenza di competenze) o il passaggio dall'una all'altra via.

d) Per garantire una tutela piena ed effettiva nei confronti dell'attività amministrativa, ossia una tutela che assicuri alle persone la possibilità di ottenere il risultato di giustizia aspettato, bisogna estendere la competenza del giudizio all'esame della questione sostanziale e ampliare lo spettro delle

tipologie di azioni proponibili: non solo impugnazioni di atti per violazione di legge, ma anche azioni di accertamento o di imposizione di obblighi di fare o di omettere. In tal modo, si lascia alle parti la valutazione di quale azione proporre per perseguire al meglio i propri interessi.

e) I tribunali amministrativi locali possono essere costituiti in forma di tribunali speciali o sezioni specializzate dei tribunali ordinari, ma quello che conta è la formazione specifica che deve avere il personale deputato alla trattazione delle cause amministrative, affinché abbia la competenza qualificata necessaria a svolgere questa funzione. Non basta infatti adottare le riforme se poi non ci sono persone esperte capaci di attuarle.

f) La costituzione dei tribunali deve essere obbligatoria per tutte le Chiese particolari: le difficoltà pratiche a reperire le risorse necessarie per organizzare il tribunale o la sezione speciale non possono essere giustificazioni sufficienti a non costituire il tribunale, ma piuttosto si deve rimarcare l'impegno a trovare una soluzione. Da questo punto di vista, l'istituzione di tribunali interdiocesani da parte delle Conferenze episcopali può facilitare a reperire le risorse sul territorio.

g) In ultimo, ma non di minore importanza, è necessario promuovere una nuova concezione della giustizia amministrativa, che non risponda alla sola visione individualistica e rivendicativa delle azioni a protezione di situazioni giuridiche soggettive, ma si inserisca in una visione globale della funzione amministrativa come servizio ordinato al bene della comunità e dei singoli fedeli, cui partecipano e contribuiscono tutti i componenti il popolo di Dio. In tal senso, il sistema di giustizia amministrativa viene a costituire un sistema articolato e complesso, comprensivo di tutti i molteplici strumenti che sono volti in via preventiva o successiva, da chiunque siano promossi (autorità o altri interessati), in forma spontanea o vincolata, su base consensuale o aggiudicativa, comunque diretti ad assicurare la correttezza e la efficacia della funzione amministrativa nella sua opera di servizio alla comunità. Di conseguenza, la cura della giustizia amministrativa diviene un impegno prioritario per tutta la Chiesa.

Per concludere si può tornare alla metafora iniziale del fiume carsico: la forza della corrente che fa erompere il flusso del tema dei tribunali amministrativi locali rende questa riforma sempre più urgente e impreteribile. Sono gli stessi fattori che danno impulso al corso del fiume (esigenza di risposte di giustizia più adeguate ed efficaci dei ricorsi gerarchici, con rimedi più prossimi del solo tribunale supremo) ad avvalorare l'importanza di un perfezionamento del sistema di giustizia amministrativa: sono in gioco la fiducia dei fedeli nei confronti dell'autorità e la credibilità della Chiesa nei confronti non solo del popolo di Dio ma della comunità civile.

