

PER UNA GIUSTIZIA PIÙ PIENA NELLA CHIESA: LA QUESTIONE DEL RISARCIMENTO DEI DANNI COME SEGNO DI UNO SVILUPPO

Introduzione

È vivo in dottrina il dibattito su come sia da intendersi il concetto di *violatio legis*, quale definente l'oggetto primario della competenza della *Sectio altera* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, secondo quanto stabilito dal *Responso* della Pontificia Commissione per l'interpretazione dei decreti del Concilio Vaticano II dell'11 gennaio 1971:

Utrum [...] Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal — Sectio altera — videat tantum de illegitimitate actus impugnati an etiam de merito causae. Respondit: affirmative ad primum, negative ad secundum, seu Sectionem alteram videre tantum de illegitimitate actus impugnati,

laddove per *violatio legis* si deve intendere, secondo l'autoritativa dichiarazione in parola, «*errorem iuris sive in procedendo sive in decernendo*», cioè l'errore di diritto sia nel corso del procedimento precedente il provvedimento, sia nel provvedimento stesso¹.

¹ PONTIFICIA COMMISSIONE PER L'INTERPRETAZIONE DEI DECRETI DEL CONCILIO VATICANO II, *Responsa ad proposita dubia*, 11 gennaio 1971, AAS 63 (1971) 330.

Infatti, ci si interroga su come la Segnatura — conformemente ad una visione realistica della giustizia e del diritto — debba opportunamente ritenere questa sua competenza in senso largo, onde evitare di restringere ingiustamente il contenzioso amministrativo a causa di un formalismo che sarebbe lesivo per la Chiesa stessa, in quanto si ridurrebbero eccessivamente i casi in cui, dinnanzi ad un'azione errata dell'amministrazione, il sindacato giuridico può intervenire per ristabilire la giustizia, a favore del bene comune e della *salus animarum* e, quindi, con un evidente vantaggio sia per l'amministrazione che per gli amministrati.

Il ristabilirsi di una situazione giusta è, difatti, senza dubbio nell'interesse di tutti, tanto della Pubblica Amministrazione, che mira a conseguire il bene comune nel concreto — e, quindi, non può che rallegrarsi che, dinnanzi ad un errore, ci sia quella correzione giusta, che indubbiamente permette un vero e pieno raggiungimento del fine che le è proprio —, che degli amministrati, che devono avvertire come l'agire amministrativo sia informato ai principi di giustizia, discrezionalità, legittimità ed equità, contro ogni sospetto di possibile arbitrio.

1. **La competenza della Segnatura Apostolica in materia di contenzioso amministrativo: la *violatio legis***

Possiamo, fin da subito, convenire con l'opinione di De Paolis, secondo il quale «le interpretazioni autentiche date dalla Commissione per l'interpretazione del Concilio Vaticano II restrinsero grandemente il campo di competenza della *Sectio altera*»².

Zuanazzi ritiene che il dettato dell'art. 106 della *Regimini Ecclesiae Universae* si presenti come il frutto di un

²V. DE PAOLIS, «Il contenzioso amministrativo. Via amministrativa e via giudiziale. Controllo di merito e controllo di legittimità», *Periodica* 97 (2008) 467.

compromesso tra due tendenze ispirate ai diversi modelli di giustizia amministrativa elaborati negli ordinamenti secolari: l'uno, di mero controllo di legalità dell'atto; l'altro di piena cognizione sui rapporti sostanziali. Un unico articolo, ovviamente non può che dare una disciplina incompleta, il che — nota l'autrice — fa sì che la normativa fosse alquanto ambigua, prestandosi a due letture contrapposte: l'impostazione in senso oggettivo considerava obiettivo primario del giudizio l'interesse pubblico di conformità alla legge dell'attività amministrativa, e limitava la cognizione del giudice alla mera valutazione di corrispondenza dell'atto impugnato all'ordine giuridico, con la possibilità della sola pronuncia di invalidità; l'impostazione in senso soggettivo, invece, poneva al centro delle finalità del ricorso l'interesse privato alla protezione delle situazioni giuridiche soggettive, estendendo così il controllo giudiziale all'esame pieno del rapporto sostanziale sotteso all'atto, al fine di adottare le disposizioni idonee a reintegrare o risarcire le posizioni lese. Il successivo *Responsso* della Commissione pontificia per l'interpretazione dei decreti del Concilio Vaticano II ha sostenuto l'orientamento più restrittivo, che circoscrive l'oggetto della tutela alla sola pronuncia di invalidità dell'atto; ciononostante permangono posizioni divergenti in merito alla questione, che rivendicano la duplicità di attribuzioni della Segnatura Apostolica, sia circa il controllo di legalità dell'atto, sia circa la risoluzione delle controversie di diritto soggettivo. La tesi convinta che un'equa giustizia sull'attività amministrativa non possa fermarsi ai confini dell'atto ma debba estendersi a valutare le conseguenze giuridiche sui rapporti sostanziali tra gerarchia e fedeli venne accolta da alcune importanti sentenze della Segnatura Apostolica e, alla fine, ragionevolmente fu quella che prevalse anche nelle successive riforme normative. La *Pastor bonus*, la Costituzione apostolica che riorganizzò la Curia Romana, infatti, in merito ai ricorsi sugli atti amministrativi, attri-

buisce alla Segnatura Apostolica la competenza a giudicare sia dell'illegittimità dell'atto, sia «*de reparatione damnorum actu illegitimo illatorum*». Evidenzia Zuanazzi che dottrina e giurisprudenza sono concordi nel ritenere che questa integrazione dei *petita* proponibili nel ricorso presso il foro supremo della Chiesa implichi necessariamente un'estensione dell'oggetto del giudizio che comporti pure una piena cognizione dei rapporti sostanziali tra l'autore dell'atto ed i suoi destinatari³.

Fatte queste necessarie premesse, si deve dire anche che non mancano, altresì, alcuni autori (come ad es. il Moneta, come diremo subito) che mettono in guardia dal rischio che comporterebbe l'allargamento della giurisdizione amministrativa al di là del limite di un giudizio sulla mera legittimità, diretto — cioè — principalmente a tutelare i singoli fedeli contro le eventuali prevaricazioni commesse dall'autorità amministrativa.

Forse si sostiene questa posizione anche tenendo conto del timore che si possa abusare di tale strumento facendolo divenire quasi «un'arma» di insubordinazioni continue contro la legittima autorità in un clima generalmente diffuso dentro e fuori la Chiesa, in cui non si è mancato di respirare un certo rifiuto ed una sorta di avversione a qualsiasi forma di autorità costituita (questa fu una delle ragioni per cui si soprassedette alla creazione dei tribunali amministrativi locali).

Infatti si nota che, allargando l'orizzonte della competenza dell'unico tribunale amministrativo della Chiesa oltre la mera legittimità definita dal *Responso*, si rischia di finire per generare frequenti incertezze sull'uso di questo delicato strumento giudiziario, con inevitabile pregiudizio per il regolare espletamento delle funzioni e dei compi-

³ Cf I. ZUANAZZI, «Le contentiones ortas ex Actu potestatis administrativae: riflessioni critiche tra il “già” e il “non ancora”», *Apollinaris* 86 (2013) 531-533.

ti pastorali propri degli organi dell'amministrazione attiva e, altresì, si potrebbe provocare un carico giudiziario difficilmente sostenibile per il Supremo Tribunale, tale da rallentare oltre ogni ragionevole termine l'espletamento della giustizia amministrativa nella Chiesa, a meno che — appunto — non si costituiscano i tribunali amministrativi territoriali, che giudicherebbero in prima, ed eventualmente anche in seconda istanza, per altro con l'indubbio vantaggio della contiguità con la realtà concernente l'oggetto della causa e, potendo, così presupporre una loro conoscenza più precisa, oculata ed immediata del caso, il che, in aggiunta, renderebbe più agibile e possibile un certo allargamento dell'oggetto del giudizio anche ai vizi di merito dell'atto stesso⁴.

Di contro, fin dai primissimi tempi dell'istituzione della *Sectio altera* e prima del *Responso*, Coppola riteneva opportuno — siccome le lesioni potrebbero riguardare anche la violazione di principi costituzionali di diritto divino — si prevedesse che il giudizio della Segnatura avesse ad estendersi anche all'eccesso di potere, comprendendo, almeno di riflesso, il giudizio di merito, senza con ciò inficiare l'onorabilità dei Dicasteri⁵.

⁴ Cf. P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico*. I. *Profili di diritto sostanziale*, Milano 1973, 269-272. Sembra porsi nella linea di una valorizzazione maggiore della contiguità del giudice con le parti anche la recente riforma del processo matrimoniale voluta da Papa Francesco, come lo stesso Supremo Legislatore esplicita nella parte iniziale dei due documenti pontifici, nonché nelle annesse *Regole procedurali*, laddove si tratta del foro competente e si sottolinea l'importanza di salvaguardare il più possibile la prossimità tra il giudice e le parti. Cf. FRANCESCO, *motu proprio Mitis Iudex Dominus Iesus*, 15 agosto 2015, Città del Vaticano 2015; ID., *motu proprio Mitis et misericors Iesu*, 15 agosto 2015, Città del Vaticano 2015.

⁵ Cf. R. COPPOLA, «Riflessione sulla istituzione della Seconda Sezione della Segnatura Apostolica», *Apollinaris* 43 (1970) 370.

Nel 1979, Gordon pubblica un suo articolo in cui, proponendo un percorso storico per tappe, individua, volta per volta, quale sia stato l'oggetto primario della giustizia amministrativa. Nel primo periodo (sec. XII-1908), in cui vigeva l'*appellationem interiudiciale* (*appellatio extra-iudicialis*), l'oggetto era la lesione dei diritti soggettivi del fedele da parte dell'autorità ecclesiastica. Nel secondo periodo (1908 con la *Sapienti consilio* di Pio X al 1967, cioè fin prima della *Regimini Ecclesiae Universae* di Paolo VI), si prevedeva solo il *recursus hierarchicus* contro l'atto dell'Ordinario che lede il diritto soggettivo (cf. can. 1601 del Codice piano-benedettino), quindi si trattava di un giudizio di legittimità per la difesa dei diritti soggettivi eventualmente violati. Nel terzo periodo, quello in cui l'autore si trova a scrivere, cioè dopo la *Regimini Ecclesiae Universae* del 1967⁶ con cui si istituisce la *Sectio altera* della Segnatura Apostolica come tribunale amministrativo della Chiesa, si ricorda che nel contenzioso amministrativo si dirimono controversie sorte da un atto della potestà amministrativa ecclesiastica, e ad essa presentate per interposto appello o ricorso contro la decisione del Dicastero competente, ogni volta che si discuta se l'atto stesso abbia violato o meno una legge (art. 106).

Vigente questa norma, l'autore individua due possibili opinioni circa l'oggetto primario della *Sectio altera*. La prima ritiene si debba assumere un senso stretto del concetto di legittimità, stando alla lettera del citato articolo 106 della Costituzione apostolica paolina e confacentemente al *Responso* del 1971. La seconda, di contro, sostiene che la questione debba, invece, concernere i diritti soggettivi lesi, citando l'autorevole voce del Pinna, all'epoca Segretario della Pontificia Commissione che collaborò alla preparazione del testo della Costituzione apostolica con cui

⁶ Cf. PAOLO VI, cost. ap. *Regimini Ecclesiae universae*, 15 agosto 1967, *AAS* 59 (1967) 885-928.

si introduceva la *Sectio altera*, il quale, nella conferenza stampa di presentazione de documento, assomigliò il tribunale amministrativo della Chiesa che si istituiva a quello eretto in seno al Concilio Vaticano II, al cui modello ci si era ispirati per creare la *Sectio altera*: questo tribunale «conciliare» godeva della competenza per giudicare sulla lesione dei diritti soggettivi e, pertanto, dalle parole del Pinna, si può ricavare che la stessa sia da attribuirsi anche al contenzioso amministrativo presso la Segnatura. Inoltre, si richiamano alcuni articoli delle *Normae speciales* che regolavano l'attività della Segnatura Apostolica, in particolare si evidenzia l'art. 122 §1 che statuisce il dovere del Collegio dei Cardinali Giudici di giudicare sul merito circa tutti i *petita* proposti e, dovendosi escludere che questo «merito» si riferisca alla discrezionalità, che è propria dell'autorità amministrativa, sarebbe allora chiaro che vada inteso come riguardante le controversie sorte sui diritti soggettivi. Infine, si fa notare che la *Sectio altera*, dalla sua istituzione fino al 1971, anno del *Responso*, come dimostra la giurisprudenza, ha trattato e giudicato senza problemi questioni inerenti controversie sorte sui diritti soggettivi, ritenendo senza dubbi, quindi, di avere questa competenza.

Dinnanzi a tale panorama, il Gordon conclude con tre osservazioni. Anzitutto, dice che poco prima del Concilio Vaticano II era opinione comune dei canonisti che nella Chiesa si dovesse dare una maggiore tutela dei diritti soggettivi eventualmente lesi da un atto posto da un'autorità amministrativa, auspicio che venne accolto dalla Commissione per la revisione del Codice di Diritto Canonico. In seguito, si menziona la perplessità provata dagli stessi leggendo il testo con cui si sanciva la creazione della *Sectio altera*, dividendosi fra coloro che ammettevano la sola competenza per giudicare sulla legittimità e quelli che, inoltre, sostenevano che le si dovesse riconoscere anche il compito di esprimersi sulla lesione dei diritti soggettivi. La giurisprudenza della

Segnatura dal 1968 al 1971 mostra come si sia accolta la seconda opinione mentre, a partire dal 1971, alla luce del *Responso*, si è seguita la prima. Infine, Gordon — rifacendosi espressamente ad una posizione assunta dal Moneta — conclude ritenendo che la seconda opinione sarebbe maggiormente conforme al voto espresso dai canonisti ed anche alla *mens* della Commissione per la revisione del Codice, così che finisce col proporre un nuovo testo per l'art. 106 della *Regimini* in cui si abbia a prevedere espressamente e l'una e l'altra competenza⁷.

Un altro studioso che tratta la questione è Cardinale⁸, il quale ritiene che la tesi, secondo cui il termine *legis violatio* non è sostitutivo di *illegitimitas* — perché quest'ultimo comprende anche il vizio di competenza e l'eccesso di potere, mentre sarebbe *mens Legislatoris* che si considerino unicamente i casi di violazione di legge in senso stretto — risenta eccessivamente dell'influenza del diritto amministrativo italiano; d'altra parte, non manca di essere diffusa l'opinione che si debba intendere il senso lato di *legis violatio*. L'autore ritiene che il *Responso*

emesso per chiarire, ha invece generato nella dottrina molti dubbi, non tanto per la formula «*sive in procedendo sive in decernendo*», perché essa sta a significare che il vizio del

⁷ Cf. I. GORDON, «De obiecto primario competentiae "Sectionis Alterius" Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae», *Periodica* 68 (1979) 505-542. In senso opposto a questa posizione del Gordon si esprime fra gli altri: A. RANAUDO, «Brevi considerazioni su "l'oggetto primario" della competenza spettante alla "Sectio Altera" della Segnatura Apostolica», *Monitor Ecclesiasticus* 105 (1980) 102-119. Anche Sabattani si esprime diversamente dal Gordon: cf. A. SABATTANI, «Iudicium de legitimitate actuum administrativorum a Signatura Apostolica peractum», *Ius Canonicum* 16 (1976) 232-233. Montini sottolinea l'opposizione fra queste due tesi: cf. G.P. MONTINI, «L'esecuzione delle sentenze della "Sectio Altera" della Segnatura Apostolica. Il significato di una lacuna», in *Iustus Iudex*, Essen 1990, 555.

⁸ Cf. M. CARDINALE, «L'error iuris nella giurisprudenza della Sectio Altera», *Apollinaris* 54 (1981) 111-139.

provvedimento si può riscontrare sia nelle modalità dirette all'emanazione dell'atto, sia nel suo contenuto dispositivo, quanto per il concetto di «*error iuris*»⁹.

Il Moneta si chiede se l'*error iuris* escluda o meno l'*error facti* e introduce il quesito se «errore» voglia significare limitazione del controllo giurisdizionale ai soli provvedimenti viziati da una violazione di legge non voluta, ritenendo, infine, che non si possa giungere ad una simile conclusione¹⁰. Rimane, quindi, da stabilire se *violatio legis* sia da intendersi in senso restrittivo o come sinonimo di illegittimità e, nella seconda ipotesi, come si debbano configurare i casi di incompetenza e di eccesso di potere¹¹.

Infine, Cardinale ci aiuta a fare chiarezza definendo l'*error iuris* come indice di una situazione oggettiva di difformità del provvedimento dal suo modello legale, indipendentemente, però, da deviazioni volute o involontarie; dalla fissazione su concetti quali incompetenza, violazione della legge, eccesso di potere, che, pur non essendo da abbandonare, devono essere ragionevolmente presi come degli strumenti e non come dei precetti; da errate interpretazioni di diritto o di fatto, nella consapevolezza dell'autonomia e della peculiarità del sistema canonico, rispetto ad altri sistemi esistenti¹².

L'*error iuris*, inoltre, si deve cercare negli elementi essenziali dell'atto amministrativo¹³, che la dottrina ritiene siano: il soggetto che emette l'atto; la volontà che l'atto venga posto in essere da un organo amministrativo nell'esercizio della sua funzione; l'oggetto della decisione amministrativa in questione; la forma, se in qualche modo normata dalla legge; il contenuto, ovvero ciò che l'atto di-

⁹ M. CARDINALE, «L'*error iuris*» (cf. nt. 8), 115.

¹⁰ Cf. P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale* (cf. nt. 4), 175-179.

¹¹ Cf. P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Milano 1977, 126.

¹² Cf. M. CARDINALE, «L'*error iuris*» (cf. nt. 8), 116.

¹³ M. CARDINALE, «L'*error iuris*» (cf. nt. 8), 118-119.

sponse¹⁴. Nota l'autore che la giurisprudenza della Segnatura non fa distinzione tra violazione intenzionale o meno, che sarebbe comunque irrilevante ai fini della dichiarazione di illegittimità, né distingue tra errore di diritto o di fatto, per evitare disquisizioni eccessive¹⁵. Come conclude il canonista, l'eccesso di potere è un modo per superare gli stretti limiti che il sindacato di legittimità attualmente impone al giudice amministrativo, coscienti che la violazione delle norme non scritte di buona amministrazione è violazione di un principio di giustizia e, dunque, di fatto violazione del diritto naturale e non semplicemente di una norma che si pone come confine tra il sindacato di legittimità e il sindacato di merito. Per Cardinale, è possibile estendere i casi di «*legis violatio*» e, dunque, di «*error iuris*» anche ai casi che riguardano più specificamente il modo nel quale il potere viene esercitato, senza con ciò dover abbracciare sistemi statali che non appartengono alla Chiesa¹⁶.

Salerno individua comunque un risvolto positivo del *Responso*, proprio perché ha circoscritto nella legalità il potere discrezionale dell'autorità e si è prevista la riparazione del danno arrecato da questa, evitando di canonizzare la distinzione civilistica tra diritto soggettivo ed interesse legittimo, che — come dicevamo poc'anzi — sono categorie che non si attagliano *in toto* all'Ordinamento canonico. Ciò è avvenuto comprendendo nell'*error in procedendo* la violazione di legge nella formazione dell'atto e nell'*error in decernendo* i vizi afferenti al contenuto dell'atto, all'oggetto, al fine, ai motivi. Quindi, secondo Salerno — che

¹⁴ Cf. J. MIRAS — J. CANOSA — E. BAURA, *Compendio di diritto amministrativo canonico*, Roma 2009², 155-174. Cf. G. LOBINA, *La competenza del S. T. della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla «Sectio altera» e alla problematica rispettiva*, Roma 1971, 89-90.

¹⁵ Cf. M. CARDINALE, «L'*error iuris*» (cf. nt. 8), 119.

¹⁶ Cf. M. CARDINALE, «L'*error iuris*» (cf. nt. 8), 135. 138.

addotta una visione ampia e positiva — la pluralità di motivi che si intendevano introdurre con lo schema sulla procedura amministrativa per legittimare l'impugnazione di un atto amministrativo (come la falsità di motivi, l'eccesso di potere, la violazione dei principi generali del diritto, l'equità canonica) è compresa nel concetto di *violatio legis*, rimanendo esclusa solamente la valutazione sulla discrezionalità dell'autorità amministrativa¹⁷.

Questa rappresenterebbe una giusta «soluzione» della questione, tuttavia ciò sarebbe vero solo nella misura in cui si traduca in una prassi giurisprudenziale concreta da parte della Segnatura di comprendere nella *violatio legis* tutta quell'ampiezza di elementi che, potendo veramente determinare un'ingiustizia, meritano di divenire oggetto di valutazione del sindacato giuridico in materia amministrativa del Supremo Tribunale, affinché veramente il contenzioso amministrativo divenga sempre più, conformemente con il progetto originario, quello strumento valido per un'efficace tutela dei diritti dei fedeli, avendo come unico fine il ristabilirsi della vera giustizia, certi che questa sia la base primaria perché si dia un conseguimento reale e pieno del bene comune.

Che il Legislatore intenda tutelare le situazioni soggettive dei fedeli, sembra dimostrarlo anche il can. 1737 §1, il quale prevede che il ricorso gerarchico possa essere presentato per qualsiasi giusto motivo e non solo, quindi, per motivi di legittimità eventualmente violata dall'amministrazione, ma anche per questioni di merito, di congruenza con il bene comune. Se è vero che questo concerne il ricorso gerarchico e non il giudizio amministrativo, tuttavia può certamente essere assunto come eloquente indice della *mens Legislatoris* in ordine alla volontà di tutelare

¹⁷ Cf. F. SALERNO, «Il giudizio presso la “Sectio Altera” del S. T. della Segnatura Apostolica», in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, 145-146. 152.

in un senso ampio i diritti dei fedeli, escludendo, così, che si possa ragionevolmente interpretare in senso stretto la questione dibattuta¹⁸.

Miras nota come l'unica vera restrizione che si debba ritenere legittimamente imposta dalla clausola «*quoties contendatur nam actus impugnatus legem aliquam in procedendo vel in decernendo violaverit*» (cf. anche art. 123 §1 della Costituzione apostolica *Pastor bonus*), che è tassativa, ma invero anche generica, sia quella per cui si devono escludere dal contenzioso amministrativo solo quei ricorsi che non possano basarsi su motivi di legalità, ovvero che afferiscano unicamente ad aspetti di convenienza, opportunità, buon governo e altri somiglianti, cose che sono valutabili solo in via gerarchica, e non in sede giudiziale¹⁹.

Ci sembra che sia un'opinione totalmente condivisibile, assunto che la violazione di legittimità e la lesione dei diritti dei fedeli possono darsi non solo contro una norma positiva (respingiamo una visione positivistica e formalistica della giustizia²⁰).

¹⁸ Si veda in questo senso P. MONETA, «La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa», *Fidelium Iura* 3 (1993) 299; ed anche Z. GROCHOLEWSKI, «Il processo contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica», *Forum* 7 (1996) 289-291. L'autore sottolinea che conseguenza dell'oggetto specifico e ristretto del contenzioso amministrativo è anche che il Supremo Tribunale, conformemente alla sua natura giudiziaria e non amministrativa, non avrà tutta l'ampiezza di decisione che ha il Superiore amministrativo in sede di ricorso gerarchico, ovvero di riformare, cambiare o sostituire l'atto, ma può solo dichiararlo illegittimo, il che può comportare o la nullità dell'atto (se si viola una legge invalidante) o la sua rescissione (se si viola una legge non invalidante).

¹⁹ J. MIRAS, «El contencioso administrativo-canónico en la Constitución Apostólica *Pastor Bonus*», *Ius Canonicum* 30 (1990) 418-419.

²⁰ Miras dice chiaramente che il formalismo giuridico è assolutamente estraneo alla tradizione canonica e alla natura stessa della Chiesa. Cf. J. MIRAS, «El contencioso administrativo-canónico» (cf. nt. 19), 421.

L'interpretazione restrittiva che la Segnatura — almeno in passato — ha fatto del *Responso* in questione, seguendo il modello statale italiano che mal si sposa alla realtà della Chiesa, in un certo senso riduce il contenzioso amministrativo canonico ad un rimedio giuridico chiaramente insufficiente per la sua finalità di tutelare ampiamente i diritti dei fedeli, e non rispondente ai motivi originari per cui si volle introdurlo. Sarebbe opportuno, invece, che il contenzioso amministrativo possa entrare sempre nella questione di fondo, con l'unica limitazione degli aspetti in cui l'amministrazione gode di legittima discrezionalità²¹.

È solo abbandonando categorie logore²² e che talora poco si confanno all'Ordinamento canonico, che, pur essendo vero diritto, ha delle peculiarità proprie imprescindibili in virtù di quella realtà umano-divina che è la Chiesa, ed uscendo da una pericolosa ottica formalistica, quindi, che si può realmente dare la vera giustizia. Un'efficace tutela dei diritti dei fedeli ed il perseguire il bene comune anche attraverso la via giuridica che garantisce la giustizia è ciò che preme alla Chiesa. In questo senso un autore — che svolge un ruolo in seno al Supremo Tribunale — sottolinea come a volte la Segnatura Apostolica si sia pronunciata (anche a livello di Congresso) con dei veri e propri giudizi che superano largamente ogni supposta giurisdizione di legittimità per porsi più propriamente come giudizio sul merito amministrativo, e questo non senza il conseguente plauso della dottrina, il che non manca di ri-

²¹ J. MIRAS, «El contencioso administrativo-canonico» (cf. nt. 19), 422.

²² Così B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, Napoli 2007, 300. L'autrice sottolinea come queste distinzioni e categorie siano state superate, per certi versi, anche nello stesso sistema d'origine. In questo senso, si veda anche J. LLOBELL, «Il *petitum* e la *causa petendi* nel contenzioso-amministrativo canonico. Profili sostanziali ricostruttivi alla luce della cost. ap. *Pastor Bonus*», in *La giustizia amministrativa nella Chiesa* (cf. nt. 17), 116-117.

velare quale sia l'indubbia linea direttrice che deve seguire sia la giurisprudenza, che la dottrina, ma anche la legislazione canonica²³.

Certamente l'auspicio è che si chiariscano maggiormente le nozioni di legittimità e di merito²⁴, tenendo conto dell'esigenza primaria di una difesa più reale e più ampia dei diritti del singolo, senza con ciò misconoscere le peculiarità e l'autonomia proprie della Pubblica Amministrazione ecclesiastica. Strumenti per raggiungere tali obiettivi sarebbero: «l'istituzione di tribunali amministrativi locali; il superamento del rigido schema della legittimità per un giudizio più diretto sulla questione di fondo, liberato da formalismi; la pubblicazione della giurisprudenza»²⁵.

Nota Baura che seguendo la linea di pensiero che non identifica il diritto con la legge (pertanto con un atto positivo), ma che concepisce il diritto come la *res iusta*, ovvero ponendosi in una visione realista del diritto, si giunge a vedere come la mansione propria del giudice non sia quella di verificare la corrispondenza logica dell'atto singolo con l'asserto generale della legge, ma quella di *iudicare* — cioè di *ius dicere* —, di indicare dove è il diritto di ognuno, ma non di costituirlo né di valutare l'opportunità di costituirlo. Al giudice del contenzioso amministrativo

²³ Cf. G.P. MONTINI, «L'esecuzione delle sentenze» (cf. nt. 7), 570-571.

²⁴ In quest'ottica è interessante la riflessione di Hayward il quale, accanto ad una nozione di merito come indice di fattori «non giuridici» (questioni di opportunità, discrezionalità,...), individua un senso più ampio e realistico della categoria, comprendendo così situazioni di ingiustizia contro i diritti soggettivi dei fedeli. In questo secondo senso, allora, non sarebbe affatto strano se la Segnatura giudicasse simili questioni, anzi risponderebbe alle esigenze di giustizia della Chiesa. Cf. P. HAYWARD, «Changes in ecclesiastical administrative justice brought about by the new competence of the "Sectio Altera" of the Apostolic Signatura to award damages», *Ius Ecclesiae* 5 (1993) 643-673, specialmente 648-649.

²⁵ Cf. G.P. MONTINI, «L'esecuzione delle sentenze» (cf. nt. 7), 571.

spetta, dunque, giudicare se l'atto amministrativo sia giusto o ingiusto, intendendo con tale espressione il giudizio sulla conformità dell'atto con i diritti preesistenti. Nel caso in cui l'atto fosse ingiusto, il giudice deve definire il diritto che dev'essere ristabilito, quantunque non tocchi a lui il decidere sul *come* esso debba essere tecnicamente fatto. Ponendosi in quest'ottica, secondo l'autore, non ha senso una sentenza giudiziaria che si limiti a constatare la mera illegalità dell'atto senza entrare nella necessità di reintegrare il diritto: sarebbe sterile, non si farebbe giustizia, insomma. Dando valore di supremazia al principio di giustizia e fissando la funzione del giudice nell'indicare il *iustum*, secondo Baura pare più agevole considerare pure l'eventuale autonomia dell'azione di riparazione del danno, la determinazione del soggetto tenuto a riparare (se il Dicastero interessato o l'autorità inferiore che emanò il primo atto), l'eventuale responsabilità delle persone fisiche coinvolte, giacché ciò che si cerca è appunto la giustizia del caso singolo²⁶.

Nel contenzioso amministrativo, pertanto, si avrà come *causa petendi* quell'ampia *violatio iuris*, in cui s'intenda per legge qualsiasi norma da cui si possa desumere il modo giusto di impostare un rapporto tra l'amministrazione e gli amministrati, in cui vi sia un elemento che permetta di individuare l'esistenza di una situazione giuridica soggettiva proveniente e protetta da questa norma, e che potrebbe anche essere la mera *aequitas canonica*, secondo la comune opinione della dottrina²⁷.

Pertanto, le parole di questa interpretazione autentica vanno prese in senso largo circa il termine *legittimità*, ma in senso stretto circa il termine *merito*, «in quanto il merito

²⁶ Cf E. BAURA, «Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa», in E. BAURA – J. CANOSA, ed., *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano 2006, 54-56.

²⁷ Cf. J. LLOBELL, «Il *petitum* e la *causa petendi*» (cf. nt. 22), 116.

che viene escluso dalla competenza della Segnatura non è il merito della causa ma il merito dell'atto amministrativo, vale a dire la valutazione della sua opportunità²⁸, superando una visione del diritto in cui si identifica la giustizia con la legalità, e, di contro, recuperando una concezione realistica del diritto come legato alla giustizia: ci pare, infatti, che il solo principio di legalità sia insufficiente a proteggere i diritti degli amministrati²⁹, cosicché tali questioni verrebbero meglio comprese se studiate sotto l'aspetto del rispetto dei diritti, anziché unicamente sotto il profilo della conformità o meno degli atti amministrativi con la legge. Questo, infatti, appare ampiamente confacente al sistema di giustizia amministrativa canonica vigente in cui non è prevista una via giurisdizionale ordinaria competente a valutare giudiziariamente i ricorsi sorti in seguito ad un atto amministrativo singolare. In tale sistema, interpretare la competenza dell'unica giurisdizione esistente in materia amministrativa come un mero giudizio di legittimità e assumendo un senso stretto di violazione di legge, sarebbe enormemente riduttivo della reale possibilità della tutela giuridica degli amministrati³⁰.

²⁸ Cf. E. BAURA, «Analisi del sistema» (cf. nt. 26), 8.

²⁹ Baura ritiene che il principio di legalità vada concepito come strumentale ad un valore più alto, quello cioè della giustizia. Cf. E. BAURA, «Analisi del sistema» (cf. nt. 26), 47. Infine, l'autore nota come in questo contesto sorga anche la nozione di eccesso di potere «che la dottrina e la giurisprudenza hanno ampliato fino a comprendere non solo lo sviamento di potere (uso del potere a fini diversi da quelli previsti dalla legge), ma anche l'insufficienza della motivazione o la mancanza di collegamento logico di questa con il dispositivo, l'illogicità nella motivazione del provvedimento, il travisamento dei fatti, la contraddittorietà del provvedimento con altro precedente o contemporaneo, la disparità di trattamento, l'inosservanza delle norme interne o della prassi amministrativa. Un siffatto lavoro giurisprudenziale e dottrinale sarà sempre necessario, ma risulta più naturale, meno forzato, se il punto di riferimento è il rispetto dei diritti anziché la conformità con le leggi» (*ibid.*).

³⁰ Cf. J. LLOBELL, «Il *petitum* e la *causa petendi*» (cf. nt. 22), 302.

Anche Miras si ascrive alla lunga serie di autori che depongono a favore di una lettura ampia di legalità e di violazione di legge; infatti, ritiene che, quantunque si esiga come motivazione del ricorso la violazione di legge (cf. *Normae speciales*, artt. 96, 106), si deve avere al contempo chiaro che questo motivo, pur rimanendo l'unico ammissibile, può individuarsi sotto forme diverse, come indica anche la distinzione dell'art. 123 tra *violazione di legge nella procedura* seguita per l'emanazione dell'atto impugnato (l'infrazione cioè delle norme riguardanti l'*i-ter* formativo della volontà dell'amministrazione, la forma di esternazione, la notificazione e l'esecuzione dell'atto) e la *violazione di legge nel deliberare*, ossia, nella decisione stessa (circa il suo oggetto, o le sue motivazioni o circa lo scopo del suo autore), qualora questo fosse divergente da quello indicato dalla legge per l'atto prodotto. Dunque — sottolinea l'autore — nella violazione di legge rientrano una varietà di fattispecie; inoltre, tale questione va affrontata avendo correttamente in mente che, nel diritto canonico, il concetto di legge non è mai stato ristretto alla legge in senso formale, ma comprende genericamente ogni norma giuridica determinante il trattamento equo e giusto della situazione alla quale fa riferimento l'atto impugnato, includendo, dunque, il diritto divino, naturale o positivo, ogni norma giuridica ecclesiastica consuetudinaria o scritta, che abbia o meno rango formale di legge, e anche i principi generali del diritto applicati con equità canonica (cf. can. 19). Miras rammenta come, di fatto, una tale concezione ampia del contenuto della legittimità volta ad escludere un'interpretazione strettamente formalistica, fosse presente durante i lavori preparatori del codice. Pertanto, il canonista evidenzia come un simile concetto ampio e non formalistico di legalità-legittimità sia indubbiamente più confacente al nostro sistema di diritto amministrativo e più adatto a quella finalità di una tutela ampia della giustizia nell'attività di governo della Chiesa, che ha

motivato l'introduzione del contenzioso amministrativo e questo appare ancor più necessario se si tiene conto della scarsa tradizione formalistica del diritto canonico e della lacunosità delle norme scritte che regolamentano la procedura e il contenuto degli atti amministrativi³¹.

Pertanto, possiamo ritenere che, secondo il Diritto Canonico, il ricorso canonico amministrativo non sia da intendersi come un ricorso di mera illegittimità, quanto piuttosto un ricorso di piena giurisdizione, in cui, pur se con la limitazione di poter giudicare solamente sulla legittimità dell'atto amministrativo senza poter prendere provvedimenti di governo, comunque valuterà la violazione di legge derivante dall'inosservanza di una norma relativa al procedimento o alla decisione, che provochi un onere non conforme alla legge, anche se formalmente si sono rispettate le norme³². Si tratta, cioè, di un giudizio che tiene conto della sostanza della questione e non si ferma solo all'aspetto meramente formalistico³³.

³¹ Cf. J. MIRAS, «L'oggetto del contenzioso amministrativo canonico», in E. BAURA – J. CANOSA, ed., *La giustizia nell'attività amministrativa* (cf. nt. 26), 298-299.

³² J. CANOSA, «La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione ecclesiastica», in J. WROCEŃSKI – M. STOKŁOSA, ed., *La funzione amministrativa nell'Ordinamento Canonico. XIV Congresso Internazionale di Diritto Canonico, Varsavia 14-18 settembre 2011*, Varsavia 2012, 767.

³³ Zuanazzi nota come un ricorso di pura legittimità considera esclusivamente il provvedimento impugnato al solo fine di disporre interventi cassatori. Il giudizio, poi, in quanto diretto a valutare la mera corrispondenza formale al dettato legislativo, si arresta ai confini esterni della disposizione, non entrando nella valutazione della bontà effettiva dell'atto di amministrazione in sé. Zuanazzi osserva una certa incongruenza nel sistema, specialmente laddove per il *petitum* si è affermata l'impostazione in senso oggettivo, che restringe l'obiettivo dell'azione al solo annullamento dell'atto, mentre per la legittimazione ad agire è stata preferita la comprensione in senso soggettivo, che circoscrive gli aventi diritto ai titolari di una posizione giuridica qualificata: per entrambe le questioni, è prevalsa l'esegesi

2. L'estensione della competenza della Segnatura Apostolica di vedere anche del risarcimento dei danni operata dalla *Pastor bonus* per una maggiore tutela dei diritti dei fedeli

Fortunatamente, dopo che la Costituzione apostolica *Pastor bonus* nel 1988 già aveva ampliato l'orizzonte attribuendo alla Segnatura Apostolica la competenza di giudicare anche sul risarcimento dei danni eventualmente provenienti da un atto illegittimo posto dall'autorità amministrativa (art. 123 §2)³⁴, anche la recente *Lex propria* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica ha accolto in modo significativo molti aspetti dell'orientamento del contenzioso amministrativo come giudizio di legittimità sostanziale³⁵.

che riduce maggiormente gli strumenti di difesa, mentre già la prevista necessaria discrezionalità da attribuirsi all'azione amministrativa comporta un restringimento ulteriore delle possibilità di tutela nei suoi confronti. Concludendo, la studiosa traccia un bilancio non del tutto roseo dell'istituto del contenzioso amministrativo, mostrando come un simile sindacato assicuri solo la giustizia *sull'amministrazione*, non la giustizia *dell'amministrazione*. Cf. I. ZUANAZZI, *Praesis ut pro-sis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, Napoli 2005, 418-421. 580-581.

³⁴ Nota Llobell che la Segnatura può, quindi, giudicare due *petita* ben differenziati: l'annullamento o rescissione dell'atto illegittimo e, cumulativamente, il merito (secondo l'autore si tratta di un vero giudizio sul merito) del contraddittorio determinando la riparazione del danno, essendo, altresì, competente per determinare il modo concreto in cui tale danno ingiusto debba essere riparato e risarcito. Cf. J. LLOBELL, «Il *petitum* e la *causa petendi*» (cf. nt. 22), 123.

³⁵ «La *Lex propria*, oltre a ribadire la competenza alle pronunzie sul risarcimento del danno, contiene importanti prescrizioni in base alle quali i Giudici ecclesiastici del contenzioso amministrativo possono andare ben al di là dei limiti di una semplice illegittimità formale». S. BERLINGÒ, «La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la "Lex Propria"», in P.A. BONNET – C. GULLO, ed., *La Lex Propria del S. T. della Segnatura Apostolica*, Città del Vaticano 2010, 127. Aumenta sottolineare con chiarezza che, in questa

Ancora una volta emerge l'importanza rivestita dalla giurisprudenza della Segnatura Apostolica. Rileva, infatti, Canosa che

il periodo a cavallo fra gli anni Ottanta e gli anni Novanta dello scorso secolo ebbe un singolare significato in quanto allo sviluppo del contenzioso amministrativo canonico. Da un sistema di legalità c.d. oggettiva ci si evolse, in alcuni aspetti rilevanti, verso un impianto di legalità soggettiva a partire dal quale, oltre che la salvaguardia della conformità dei provvedimenti amministrativi all'ordinamento, risultava essenziale per l'attività contenziosa amministrativa della Chiesa garantire che gli amministratori ricevessero la giusta tutela qualora avessero subito le conseguenze di un intervento della pubblica amministrazione ecclesiastica che non si presentasse legittimo. A propiziare siffatto progresso contribuirono diversi fattori, fra i quali andrebbe considerato il consolidamento, verificatosi dopo i primi quindici anni di attività, nel contenzioso amministrativo presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Giovarono pure a tale miglioramento la promulgazione e l'applicazione dei Codici di Diritto canonico, latino e orientale, comprendenti le norme in grado di articolare un intero sistema di diritto amministrativo canonico, nonché l'incorporazione, tramite il disposto dell'art.

materia, «legge» deve intendersi in senso non formale, ma sostanziale, cioè comprendendo qualsiasi lesione dell'ordinamento giuridico, compresa ogni regola di diritto divino o ecclesiastico, scritta o consuetudinaria, nonché l'*aequitas canonica*, cosicché il ricorso giurisdizionale deve basarsi su un motivo di legalità e non anche su motivi di convenienza, opportunità o di buon governo (come, invece, può darsi nel ricorso gerarchico), ma accogliendo, appunto, un senso largo e sostanziale di «legittimità». Cf. S.F. AUMENTA, *La tutela dei diritti dei fedeli nel processo contenzioso amministrativo canonico*, Roma 1999, 91. Serra — in consonanza con quanto fin qui detto — individua fra le possibili *causa petendi* anche l'abuso di potestà e la falsità dei motivi. Cf. B. SERRA, *Arbitrium et aequitas* (cf. nt. 22), 134. Inoltre, considerando l'*aequitas* come principio squisitamente giuridico, per sua stessa natura essa va esclusa dall'ambito del merito e compresa, invece, in quello della legittimità, divenendo così chiaramente possibile oggetto di giudizio contenzioso amministrativo. Cf. *ibid.*, 157.

123 §2 della cost. ap. *Pastor bonus* (1988), della possibilità di chiedere e di ottenere, nel contenzioso amministrativo, la riparazione dei danni illegittimamente causati dall'atto amministrativo illegittimo. Altresì ebbe particolare rilievo, nel passaggio storico menzionato, il ruolo della giurisprudenza della Segnatura Apostolica, come anche quello dei saggi pubblicati da diversi canonisti relativi all'argomento³⁶.

Notiamo, così, come la questione della competenza della *Sectio altera* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica abbia conosciuto — dal momento della sua istituzione nel 1967 ad opera della Costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae Universae* di Paolo VI ad oggi — un'evoluzione nel modo in cui è stata intesa in dottrina, in giurisprudenza, ma anche nella legislazione³⁷.

Nella legislazione canonica il maggior segnale di questo sviluppo è per l'appunto segnato dall'art. 123 §2 della Costituzione apostolica *Pastor bonus* di Giovanni Paolo II (1988), il quale riconosce alla Segnatura Apostolica la competenza di giudicare, in sede di contenzioso amministrativo, circa la riparazione degli eventuali danni recati dall'atto illegittimo impugnato, qualora il ricorrente lo richieda, conformemente al disposto del can. 128 del Codice di Diritto Canonico, il quale prevede che chiunque, con un atto³⁸ posto con dolo o colpa³⁹, arrechi illegittimamente

³⁶ J. CANOSA, «I diversi effetti della tutela garantita dal diritto amministrativo canonico», *Ius Ecclesiae* 26 (2014) 103-104.

³⁷ Sull'estensione dei poteri della Segnatura, si veda anche il già citato *Compendio di diritto amministrativo canonico*. Cf. J. MIRAS — J. CANOSA — E. BAURA, *Compendio* (cf. nt. 14), 376-380.

³⁸ Bettetini ritiene che anche un comportamento illegittimo dell'autorità che comporti una lesione di un interesse giuridico dei fedeli può essere motivo per un risarcimento. In questo senso, pertanto, andrebbe compreso ad esempio il ritardo, il silenzio amministrativo, ... Cf. A. BETTETINI, «Il computo dei termini nel contenzioso amministrativo», in E. BAURA — J. CANOSA, ed., *La giustizia nell'attività amministrativa* (cf. nt. 26), 341.

³⁹ Grochowski ritiene che la Segnatura Apostolica, di per sé, non

un danno a terzi sia tenuto a riparare il danno provocato (*responsabilità giuridica*)⁴⁰: «il principio di legalità e quello di discrezionalità — quindi — sono coerentemente armonizzati dal principio della responsabilità»⁴¹.

La *Lex propria Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, del 2008, accoglie l'evoluzione legislativa già sancita dall'art. 123 della *Pastor bonus*, particolarmente agli artt. 101-103. Riteniamo opportuno fare ancora alcune considerazioni perché — con siffatta disposizione — il Legislatore canonico ha manifestato chiaramente quale sia la *mens* che deve governare il contenzioso amministrativo, ovvero la volontà di dare una reale tutela giudiziaria ai diritti dei fedeli, riparando la giustizia lesa, riconoscendo che in questo risiede un beneficio non solo per i singoli, ma per l'intera Chiesa: è, infatti, nella verità e nella giustizia, che

deve esaminare, nel caso, se il danno sia stato provocato con dolo o colpa, poiché il risarcimento è previsto per il solo fatto di aver l'autorità amministrativa violato la legge e, da questo, ne è provenuto un danno (ingiusto) per il ricorrente. Cf. Z. GROCHOLEWSKI, «Il processo contenzioso amministrativo» (cf. nt. 18), 291.

⁴⁰ Cf. E. BAURA, *Parte generale del diritto canonico. Diritto e sistema normativo*, Roma 2013, 65-76. Sul concetto di responsabilità in generale, si veda anche I. ZUANAZZI, «De damnorum reparatione. La responsabilità dell'amministrazione ecclesiale a riparare i danni», in P.A. BONNET – C. GULLO, ed., *La Lex Propria del S. T. della Segnatura Apostolica*, Città del Vaticano 2010, 285-291. Per la responsabilità specifica della Pubblica Amministrazione, sempre Zuanazzi ne tratta diffusamente: cf. *ibid.*, 291-297. Zuanazzi esprime e sviluppa il medesimo concetto anche altrove. Cf. I. ZUANAZZI, *Praevis ut prois* (cf. nt. 33), 680-684. Dalla configurazione della funzione amministrativa come ministero intrinsecamente doveroso da svolgersi rettamente nel rispetto dell'ordine di giustizia precostituito, è possibile delineare un principio generale di responsabilità giuridica della Pubblica Amministrazione ecclesiale per il modo in cui adempie la propria missione: cf. anche I. ZUANAZZI, «De damnorum reparatione», 290.

⁴¹ A. IACCARINO, «Il principio di equità nel diritto amministrativo della Chiesa», in E. BAURA – J. CANOSA, ed., *La giustizia nell'attività amministrativa* (cf. nt. 26), 469.

si consegue realmente e pienamente la *salus animarum*. In questo, senso, perciò, la competenza del Supremo Tribunale in sede di giudizio amministrativo di giudicare della legittimità di un atto amministrativo singolare — stabilita dal *Responso* di cui abbiamo parlato — è inevitabilmente da intendersi in senso largo inerentemente al concetto di legittimità, poiché, se si assumesse un senso stretto e formalistico, si restringerebbe ingiustamente e dannosamente la via della giustizia canonica. La giurisprudenza della Segnatura stessa dimostra di aver preso coscienza di questo e prova come lo stesso Supremo Tribunale si renda conto di tale suo fondamentale compito e, in tal senso, anche recentemente, non ha mancato di agire conformemente a questa prospettiva, che in dottrina appare ormai unanimemente condivisa, auspicata e sostenuta, come già dimostrato in precedenza.

L'introduzione del giudizio sulla riparazione dei danni appare una previsione di giustizia che non poteva mancare proprio nella Chiesa. Anzitutto, nel nostro contesto, consideriamo la definizione di danno offerta da Montini, secondo il quale «la lesione dello specifico bene tutelato dal diritto», ritenendo, inoltre, la riparazione come «la restituzione più vicina al bene o all'interesse specifico leso»⁴².

Infatti, è chiaro che, qualora un atto amministrativo illegittimo abbia ingiustamente causato un danno⁴³, non è suffi-

⁴² G.P. MONTINI, «Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica», in *La giustizia amministrativa nella Chiesa* (cf. nt. 17), 190-191. Quantunque questa definizione di danno possa essere un po' limitante perché si basa soprattutto sul bene tutelato dalla norma, merita di essere considerata in questo studio poiché l'autore riveste attualmente un incarico in Segnatura e, pertanto, si può pensare che essa rispecchi il concetto di danno che viene assunto nel Supremo Tribunale Apostolico.

⁴³ Zuanazzi considera quali siano gli «interessi protetti» che possono ritenersi passibili di lesione in questo senso. Cf. I. ZUANAZZI, «De damnorum reparatione» (cf. nt. 40), 297-301. L'autrice, poi, si sof-

ciente si dichiara l'illegittimità dell'atto medesimo e, di conseguenza, se ne annulli l'efficacia, ma si richiede che venga effettivamente riparato il nocumento ingiustamente arrecato.

Per il risarcimento del danno, ci dev'essere istanza da parte del ricorrente. Inoltre, la Segnatura dovrà non solo giudicare se vi sia stato tale danno (*damnum emergens* ed anche *lucrum cessans*)⁴⁴ e quale ne sia l'entità (l'attore dovrà cercare di determinare quanto più possibile il *quantum*), ma dovrà anche indicare il modo giusto per risarcirlo⁴⁵.

ferma sui danni risarcibili e sulla loro risarcibilità concreta. Cf. *ibid.*, 301-303. Sottolinea Zuanazzi, che deve sussistere un nesso di causalità materiale tra azione amministrativa ed evento lesivo; occorre inoltre verificare che il danno sia riconducibile all'illegittimità commessa nell'esercizio della funzione amministrativa. Espressione del principio di causalità del danno è la regola per cui a rispondere dei danni è l'autorità che ha emanato l'atto da cui deriva la lesione e non il Superiore gerarchico che l'abbia confermato: cf. *ibid.*, 301-302.

⁴⁴ Nota Bettetini che «la Segnatura ha statuito che, perché vi sia legittimazione attiva a proporre un ricorso, l'interesse che si presume leso deve essere personale, diretto, attuale e tutelato, perlomeno in via diretta, dalla legge. Il danno deve cioè essere causato da un provvedimento efficace e direttamente lesivo di un interesse pertinente in modo stretto la sfera giuridica del ricorrente. Vi deve poi essere proporzionalità fra la situazione danneggiata e i motivi che hanno dato origine al provvedimento, non è quindi sufficiente che i fedeli ricorrenti abbiano subito una lesione di una qualsiasi utilità o vantaggio». A. BETTETINI, «Il computo dei termini» (cf. nt. 38), 331-332. Sulla nozione di danno, si veda anche P. HAYWARD, «Changes in ecclesiastical administrative justice» (cf. nt. 24), 668-669.

⁴⁵ È bene ricordare come spesso in cause contenzioso amministrative il bene implicato sia anzitutto di natura spirituale, in modo che sia difficile prevederne un risarcimento materiale. Questo, comunque, non esime, qualora danno ingiusto vi sia stato, che si debba riparare, cercando una misura equipollente di risarcimento, che va pensato tenendo conto della fattispecie, ma anche del luogo concreto in cui si è verificato. È importante ricordare che la *Lex propria* all'art. 90 prevede la possibilità che la sentenza giudiziale dia indicazioni di massima sul come ristabilire la giustizia, pur lasciando poi alla Pubblica Amministrazione il modo concreto per farlo.

Si ritiene che il giudice amministrativo, nel definire la riparazione dei danni, debba tener conto: della petizione, in quanto si deve giudicare della riparazione non solo *su* istanza del ricorrente, ma anche *secondo* l'istanza, oltre la quale il giudice non può giudicare; del diritto leso, così da configurare una riparazione il più possibile vicina all'equivalente rispetto al danno; della discrezionalità dell'autorità amministrativa⁴⁶.

L'azione che postula il risarcimento sembra non godere di autonomia, ma pare vada sempre unita alla richiesta dell'illegittimità dell'atto, essendo evidente che un giudizio sul danno ingiusto derivante da un simile atto deve avere per base previa una valutazione positiva dell'illegittimità dell'atto stesso e deve essere presentata prima della concordanza del *dubium*. Appare chiaro che l'autorità responsabile della Pubblica Amministrazione che deve riparare il danno sia quella che emanò il primo atto, e non il Dicastero che lo confermò, e, più precisamente, si nota anche che «l'obbligo di risarcire il danno spetta all'ufficio e non alla persona fisica che è il titolare di detto ufficio»⁴⁷.

Ci si chiede se si possa pensare alla eventualità della sola richiesta del danno, giacché potrebbe darsi che il ricorrente sia interessato unicamente a questa, e non già anche alla revoca dell'atto amministrativo illegittimo. Tuttavia, questa ipotesi non sembra conforme ai fini della giustizia canonica, perché non appare ragionevole che si permetta ad un atto ingiusto di rimanere in vigore, dopo che sia stato riconosciuto

⁴⁶ Cf. G.P. MONTINI, «Il risarcimento del danno» (cf. nt. 42), 192.

⁴⁷ Z. GROCHOLEWSKI, «Il processo contenzioso amministrativo» (cf. nt. 18), 291. Zuanazzi, specifica che «nell'ipotesi di una responsabilità anche del dipendente o del Superiore gerarchico a risarcire i danni, non viene meno la responsabilità diretta dell'amministrazione, ma questa ha diritto di agire in regresso contro i funzionari, per ottenere la riparazione dei danni subiti dallo stesso ente pubblico a causa della loro attività illecita». I. ZUANAZZI, «Le contentiones» (cf. nt. 3), 543.

nella sua illegittimità, mentre si persegue solo l'interesse di riparare il danno che ha provocato⁴⁸.

La pensa diversamente, invece, Montini. Egli, infatti, ricorda come gli *Schemi precodiciali* prevedessero la possibilità che il giudice amministrativo vedesse dei danni senza essere investito anche della questione dell'illegittimità dell'atto lesivo, questione — quindi — che sarebbe stata solo di natura pregiudiziale o incidentale in funzione di quella autonoma di risarcimento dei danni. Montini, crede che, *per analogiam*, anche nella normativa vigente potrebbe configurarsi tale possibilità, essendo che il giudice amministrativo è competente in via principale per entrambe le cause. Secondo l'autore, la richiesta dei danni indipendentemente dalla richiesta di nullità dell'atto sarebbe addirittura più confacente alla domanda di giustizia sostanziale che sottostà al ricorso amministrativo canonico⁴⁹.

Baura sostiene che il contenzioso amministrativo andrebbe arricchito in ordine al proteggere maggiormente la giustizia sostanziale, riconoscendo l'autonomia dell'azione di riparazione del danno, rispetto a quella sulla legittimità dell'atto⁵⁰.

Zuanazzi ritiene che, non trovandosi una chiara disposizione normativa in merito all'autonomia o meno del giudizio sulla riparazione dei danni rispetto alla causa principale sull'illegittimità dell'atto, rifacendosi alla *ratio* della normativa, non si debba escludere in maniera assoluta la possibilità di presentare in via autonoma la *petitio de reparatione damnorum*, in quanto il testo legale non pone espressamente alcuna subordinazione funzionale tra la domanda sui danni e quella sulla legittimità dell'atto

⁴⁸ In questo senso si veda anche Z. GROCHOLEWSKI, «Il processo contenzioso amministrativo» (cf. nt. 18), 291.

⁴⁹ Cf. G.P. MONTINI, «Il risarcimento del danno» (cf. nt. 42), 199.

⁵⁰ Cf. E. BAURA, «Atto amministrativo e limitazione dei diritti», in J.I. ARRIETA, ed., *Discrezionalità e discernimento nel governo della Chiesa*, Venezia 2008, 198, nota 23.

amministrativo, mentre prevede una pari competenza del tribunale amministrativo per entrambe le materie. Quindi, secondo l'autrice,

il rapporto di dipendenza sussiste solo nell'ambito del merito del giudizio, in quanto l'accertamento dell'illegittimità dell'atto amministrativo si presenta come una questione pregiudiziale per la valutazione dell'ingiustizia della lesione. Il vincolo di pregiudizialità tra le questioni sostanziali, tuttavia, non preclude sotto il profilo procedurale la proponibilità in via autonoma dell'azione sui danni, ma impone soltanto, per poter definire la causa principale, di risolvere prima in via incidentale se l'atto amministrativo sia effettivamente illegittimo⁵¹.

Zuanazzi, altrove, afferma che sembra razionale sostenere la possibilità di una domanda di risarcimento indipendente da quella di annullamento, in virtù del fatto che la normativa non pone alcun limite o subordinazione funzionale tra l'esame sui danni e quello sulla validità dell'atto, stabilendo, anzi, una pari competenza del tribunale per entrambe le cause. Secondo l'autrice, poi, qualora si introducesse come principale la causa del risarcimento, la questione sulla legittimità dell'atto — se già non fosse stata oggetto di una precedente pronuncia — sarebbe comunque risolta incidentalmente dal tribunale, per poter arrivare a definire la questione pregiudiziale della eventuale ingiustizia del decreto che ha provocato il danno. Al di là di queste considerazioni, si deve comunque concludere che l'integrazione del giudizio sul risarcimento dei danni ha grandemente favorito una sensibile progressione dell'impianto del contenzioso amministrativo sulla strada diretta ad affermare la giustizia effettiva nei rapporti tra fedeli ed autorità amministrativa⁵².

Un altro profilo che merita attenzione concerne il fatto che la scadenza dei termini perentori per il ricorso trascina

⁵¹ I. ZUANAZZI, «De damnorum reparatione» (cf. nt. 40), 312-313.

⁵² Cf. I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis* (cf. nt. 33), 666.

nell'oblio anche la domanda di eventuali danni, i quali potrebbero emergere o essere accertati anche solo dopo che siano perenti i termini previsti per interporre ricorso gerarchico o incardinare il contenzioso amministrativo. Aumenta ipotizza che il tempo allora dovrebbe iniziare a correre dal momento in cui il danno viene accertato da parte del danneggiato, cioè quando la vittima abbia a rendersene conto. Quindi anche tale autore — come Montini — si augura che l'azione del risarcimento, per cui è competente la Segnatura, abbia a godere di autonomia rispetto a quella di dichiarazione dell'illegittimità dell'atto amministrativo e che si statuisca che i termini abbiano a decorrere dal momento in cui il danno è effettivamente arrecato⁵³.

Nel rispetto di una visione non formalistica della giustizia, si potrebbe auspicare che non si dia il caso che un atto, benché riconosciuto illegittimo, possa rimanere efficace e sussistente, mentre si dovrebbe provvedere a che sia possibile che il risarcimento per il nocumento da esso eventualmente arrecato sia giudicabile anche oltre i *fatalia legis* collegati all'impugnazione dell'atto, essendo che tale danno talvolta potrebbe emergere o essere esperito solo in un momento seguente e non, invece, immediatamente.

Conclusione

L'inclusione nell'art. 123 §2 della *Pastor bonus* della competenza del tribunale per il giudizio sulla riparazione dei danni recati dall'atto illegittimo rappresenta un contributo molto significativo alla corretta interpretazione della natura del contenzioso amministrativo. Infatti, da qui possiamo desumere, anzitutto, che il giudizio della Segnatura non è ristretto *natura sua* al semplice giudizio formale sulla legittimità, dal momento che può anche giudicare

⁵³ S.F. AUMENTA, «Ignoranza ed impossibilità ad agire in relazione al computo dei termini perentori», in E. BAURA — J. CANOSA, ed., *La giustizia nell'attività amministrativa* (cf. nt. 26), 433.

sulla responsabilità dell'amministrazione. Di conseguenza, per accertare l'illegittimità del danno che obbliga ad un risarcimento, il Tribunale non può non giudicare sui diritti e sulle situazioni giuridiche relativi e, almeno in maniera implicita, riconoscerli. Lo stesso accade nel trattare la questione principale, ogniqualevolta l'illegittimità *in decernendo* di un atto amministrativo dipenda dall'esistenza previa di un diritto o di una situazione giuridica nei cui confronti l'autorità non poteva legittimamente prendere la decisione contenuta nell'atto impugnato. Così, una procedura viziata farebbe illegittimi gli effetti giuridici voluti dall'autorità per illegittimità dell'atto *in procedendo* ma, al contempo, l'atto amministrativo emanato a conclusione di una corretta procedura potrebbe ugualmente diventare illegittimo per l'illegittimità degli effetti giuridici pretesi nel caso.

Deve essere chiaro che, qualora il Tribunale dovesse valutare elementi della situazione sostantiva alla quale si riferisce l'atto impugnato per accertare se ci sia stato un pregiudizio illegittimo, resterebbe comunque nel suo proprio ambito di competenza, perché non giudicherebbe questioni di opportunità (di *merito amministrativo*), ma di legittimità sostanziale, e non solo formale. Resta fermo, dunque, che il tribunale amministrativo della Segnatura Apostolica non è competente per entrare nel merito amministrativo dell'atto impugnato: non interviene allo stesso modo del Superiore gerarchico che risolve un ricorso; non governa ma, giudica, e non può pertanto adoperare i criteri o entrare nelle valutazioni che caratterizzano l'attività immediata di governo e della discrezionalità amministrativa. Si tratta di un'istanza veramente e propriamente giurisdizionale, ammissibile solo per motivi di legittimità, cosicché il giudice non può prendere decisioni di governo sulla situazione sostantiva sottostante all'atto impugnato.

Il limite naturale unico all'attuazione della potestà decisoria del tribunale amministrativo — e, di conseguenza,

dell'oggetto del ricorso — è, dunque, l'ambito della vera e propria discrezionalità dell'amministrazione; oltre a questo — pertanto — osserva Miras, nulla impedisce alla giurisprudenza amministrativa di dare ai suoi pronunciamenti di legittimità il contenuto di *merito giudiziale* necessario e adeguato per un esercizio compiuto della sua funzione di tutela⁵⁴.

Riassumendo, ricordiamo come Zuanazzi rilevi che la *Lex propria*, rispetto alla *Pastor bonus*, estende i poteri del Tribunale Supremo in ordine alle conseguenze negative dell'atto impugnato. Mentre secondo la precedente interpretazione restrittiva la Segnatura poteva solo dichiarare l'illegittimità dell'atto e — se fossero stati accertati dei danni — stabilire le modalità per la loro riparazione, la normativa attuale precisa che il Supremo Foro Apostolico ha la capacità di intervenire sull'oggetto sostanziale del provvedimento annullato, per rimuovere, eliminare o compensare gli effetti lesivi dell'atto stesso. I giudici, infatti, nella sentenza possono regolare «*immediatos et directos illegitimitatis effectus*». L'autrice sottolinea come finalmente si offra la possibilità di una tutela maggiore dell'interesse del ricorrente, il quale mira *in primis* a rimuovere tutti gli effetti lesivi dell'atto con il ripristino dello *status quo ante*, e solo in via secondaria ed eventuale ad ottenere

⁵⁴ Cf. J. MIRAS, «L'oggetto del ricorso contenzioso-amministrativo canonico», in E. BAURA — J. CANOSA, ed., *La giustizia nell'attività amministrativa* (cf. nt. 26), 302-304. Sulla stessa linea si pone la riflessione di Zuanazzi: cf. I. ZUANAZZI, «Le contentiones» (cf. nt. 3), 533-534. Diversa dalla quasi unanimità della dottrina è la posizione di Gherri, il quale propende per il considerare l'assegnazione alla Segnatura Apostolica della competenza di giudicare sui danni (cf. *PB*, art. 123 §2; *Lex propria*, art. 101) non come un elemento a favore di una visione sostanziale della legittimità su cui il Supremo Tribunale è chiamato a giudicare, bensì come una mera questione di economia processuale (definita di evidenza *palese*), simile alla connessione delle cause, di cui al can. 1414. Cf. P. GHERRI, *Introduzione al diritto amministrativo canonico. Fondamenti*, Milano 2015, 155.

la riparazione dei danni ulteriori. A differenza del ricorso gerarchico, tuttavia, i poteri della Segnatura Apostolica nel giudizio contenzioso amministrativo sono limitati a rimuovere le conseguenze negative causate direttamente dall'illegittimità, senza potersi però sostituire all'amministrazione nel dettare nuove disposizioni per soddisfare le legittime aspettative del ricorrente. Pertanto, siffatti provvedimenti devono venire adottati dall'amministrazione in sede di esecuzione della sentenza⁵⁵.

Concludendo, possiamo asserire a ragione che il contenzioso amministrativo non è volto a meri effetti di accertamento della illegittimità, mirati a porre semplicemente fine al dibattito se la vertenza sia o meno fondata, né ad effetti esclusivamente rescissori, ma ad effetti integralmente ripristinatori e restitutori, che soddisfino realmente aspettative ingiustamente eluse o frustrate⁵⁶.

Il ricorrente, infatti, non è interessato tanto all'accertamento di una mera *violatio legis*, intesa in senso formalistico, quanto alla verifica — ad opera di un organo giudiziario terzo ed indipendente — se egli sia vittima di un'iniquità e — qualora lo fosse — egli desidera che

⁵⁵ Cf. I. ZUANAZZI, «De damnorum reparatione» (cf. nt. 40), 310-311.

⁵⁶ Cf. S. BERLINGÒ, «La competenza» (cf. nt. 35), 128. Anche Zuanazzi intende la nozione di *vizio di legittimità per violazione di legge* in modo estensivo, così da ricomprendere in essa le tre figure di illegittimità previste negli ordinamenti statali, ovvero l'incompetenza, l'eccesso di potere e la violazione di legge in senso stretto (*in procedendo* e *in decernendo*). Cf. I. ZUANAZZI, *Praevis ut prosis* (cf. nt. 33), 395-397. Valdrini sottolinea i limiti dell'essersi riferiti in maniera troppo rigorosa a sistemi giuridici civili e ribadisce la necessità che il contenzioso amministrativo si evolva estendendo i poteri del giudice, cosicché egli possa realmente ristabilire la giustizia eventualmente lesa (si assume cioè una visione ampia del concetto di «violazione della legge» ed una stretta di «merito»). Cf. P. VALDRINI, «Etude sur le caractère subjectif du contentieux administratif ecclésiastique», in J. SÁNCHEZ Y SÁNCHEZ — F.R. AZNAR GIL, ed., *Estudios canónicos en homenaje al Profesor d. Lamberto de Echeverría*, Salamanca 1988, 414-418.

si ripristini la giustizia. Questo, inoltre, è chiaramente anche l'interesse della Chiesa, che persegue così — nella verità e nella giustizia — il conseguimento più pieno del bene delle anime.

GIOVANNI PARISE