

I TRIBUNALI AMMINISTRATIVI LOCALI*

*«The fondest dreams of some,
the scariest nightmares of others»¹.*

L'immagine che può forse più compiutamente descrivere l'iter percorso dalla Giustizia Amministrativa nel postconcilio pare quella di una gelata primaverile: per l'improvviso tepore di una primavera precoce l'albero mette i primi fiori e un brusco abbassamento della temperatura non porta alla morte della pianta, ma alla perdita di molti fiori, qualche ramo e ad un raccolto scarso.

La Giustizia Amministrativa nel postconcilio aveva visto di pari passo procedere due novità vistose. La prima attiene alla profetica istituzione della *Sectio Altera* del Supremo Tribunale della Segnatura

* Testo della relazione tenuta a Brescia il 6 giugno 2001 al XXXVI^{um} *Colloquium Iuris Canonici* della Facoltà di Diritto Canonico della Pontificia Università Gregoriana.

¹ «There can be no doubt that the establishment of administrative tribunals would mark a major innovation in the Church's system of administrative justice. There is no reservoir of research and recent experience to help predict whether they will result in the coming to pass of the fondest dreams of some or the scariest nightmares of others»; J.P. BEAL, «Administrative Tribunals in the Church: An Idea Whose Time Has Come or An Idea Whose Time Has Gone?», *Canon Law Society of America. Proceedings* 55 (1993) 60.

Apostolica, voluta personalmente da parte di Paolo VI nella Costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae Universae* del 15 agosto 1967. L'altra attiene all'elaborazione, all'inizio dell'iter di revisione del Codice, dei principi VI e VII, approvati dalla I Assemblea Generale Ordinaria del Sinodo dei Vescovi nell'ottobre 1967 e sfociati nella formulazione dei canoni dello *Schema de procedura administrativa*, che Paolo VI inviò per primi alla consultazione dei Vescovi e che manifestò di voler promulgare anticipatamente, stralciandoli dal resto del Codice, per la promulgazione del quale si prevedevano tempi più lunghi. Questa la stagione delle promesse.

La gelata venne ben presto, anzitutto attraverso le interpretazioni autentiche del gennaio 1971, in cui si barattò la sopravvivenza della *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica (attraverso la [assicurazione della] trasmissione degli atti alla medesima da parte dei Dicasteri della Curia romana) con la rigida limitazione della competenza del Supremo Tribunale amministrativo, che avrebbe dovuto rigorosamente contenersi nell'esame della legittimità dei provvedimenti amministrativi. A questo seguì l'abbandono del progetto di legge-stralcio per la materia amministrativa, la messa in dubbio dell'opportunità di imporre in tutta la Chiesa la costituzione di tribunali amministrativi locali ed infine, come un vero colpo di scena, *in limine promulgationis* l'espunzione della rimasta facoltativa costituzione dei tribunali amministrativi, con l'effetto pratico di congelare la struttura della Giustizia Amministrativa codiciale alla sua forma del 1967, cioè del punto di partenza.

Scopo della mia relazione è quello di vagliare se esistano i presupposti e le ragioni di diritto e di fatto

oggi per procedere oltre questa situazione di stallo, attraverso in particolare la costituzione di tribunali amministrativi locali. Non può, infatti, non suscitare curiosità il tutto sommato rapido passaggio dalla vasta proposta di introduzione dei tribunali amministrativi al silenzio su di essi che dura da quasi vent'anni dopo la promulgazione del Codice.

Le argomentazioni principali della presente riflessione sono cinque: il dato testuale del Codice vigente; gli esperimenti condotti ed in atto oggi in alcune Chiese locali; alcune esigenze in rapporto a situazioni nuove e in riferimento al diritto statale; la vasta esperienza di procedure di conciliazione e di composizione; le ragioni di logica interna del sistema. Chiude il discorso il rapido esame di alcune obiezioni all'istituzione dei tribunali amministrativi locali.

1. Il dato testuale del Codice vigente

Le ragioni che militano per il diritto o, meglio, per la facoltà attuali del vescovo diocesano di erigere un tribunale amministrativo non sono di basso profilo.

La principale attiene al fatto che per due volte nel Codice vigente si ha menzione esplicita di un tribunale amministrativo.

La prima nel c. 149 §2: «*Provisio officii ecclesiastici facta illi qui caret qualitatibus requisitis, irrita tantum est, si qualitates iure universali vel particulari aut lege foundationis ad validitatem provisionis expresse exigantur; secus valida est, sed rescindi potest per decretum auctoritatis competentis aut per sententiam tribunalis administrativi*».

L'altra nel c. 1400 §2: «*Attamen controversiae ortae ex actu potestatis administrativae deferri pos-*

sunt solummodo ad Superiorem vel ad tribunal amministrativum».

Che interpretazione si può dare di queste due previsioni normative?

Sicuramente *non si tratta di errori tipografici*. Anche se, *salva reverentia*, «*quandoque bonus Homerus dormitet*», nel caso si avrebbe il rimedio della correzione delle *mendae* riprodotte nel testo stampato, com'è stato fatto per gli errori incorsi nel Codice, corretti, come reso noto dalla Segreteria di Stato, dal Legislatore su proposta della Pontificia Commissione per la revisione del Codice o della successiva Pontificia Commissione per l'interpretazione autentica del Codice². Se il Legislatore non ha corretto questi canoni, espungendo la menzione del tribunale amministrativo, come errore tipografico, il testo di questi canoni non si può ritenere erroneo o risultato di un'incompleta opera di cancellazione della normativa sui tribunali amministrativi e sulla procedura in essi da seguire, *in limine promulgationis*³. Si potrebbe anche ricordare che la menzione di tali tribunali è stata espunta nel Codice dei Canoni delle

² Cf. AAS 75 (1983) II, 321-324; 75 (1983) I, 1140; 80 (1988) 1819.

³ Cf. J. HERRANZ, «La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983», in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, 26; X. OCHOA, «I processi canonici in generale», *Apollinaris* 57 (1984) 201-202; K. MATTHEWS, «The Development and Future of the Administrative Tribunal», *Studia canonica* 18 (1984) 188. Favorevole a riconoscervi un errore tipografico M.F. POMPEDDA, «Diritto processuale nel nuovo Codice di Diritto Canonico: revisione o innovazione?», in *Studi di Diritto Canonico matrimoniale e processuale I*, Roma 1983, 9.

Chiese Orientali (cf. c. 1055 §2) dal Legislatore, che, si deve supporre, là la volle soppressa: «*Quod voluit Legislator dixit, quod noluit tacuit*».

Non si tratta di menzioni attinenti la Sectio Altera del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Benché finora la Segnatura Apostolica sia da considerare l'unico tribunale amministrativo nella Chiesa (e anche il supremo), non sembra tuttavia che ad esso si riferiscano i prescritti dei canoni 149 §2 e 1400 §2. Non mancano comunque alcuni Autori che in questi canoni intravedono una relazione con la Segnatura⁴.

Secondo alcuni Autori le menzioni dei canoni citati non si possono riferire alla Segnatura Apostolica per il fatto che ad essa «si può ricorrere soltanto dopo aver esperito negativamente la via del ricorso gerarchico»⁵.

La norma secondo cui il ricorso alla Segnatura si apre solo dopo l'esaurimento del ricorso gerarchico in tutti i suoi gradi, non è presente nel Codice, ma in leggi speciali, perciò delle due l'una:

⁴ Cf., per esempio, H. SOCHA, in *Münsterischer Kommentar zum Codex Iuris Canonici*, Essen 1988, 149, 12; C. DE DIEGO-LORA, «Ad c. 1400», in A. MARZOJA - J. MIRAS - R. RODRIGUEZ-OCAÑA (a cura di), *Comentario exégetico al Código de Derecho Canónico IV/1*, Pamplona 1997², 627-628.

⁵ Cf. J. HERRANZ, «La giustizia amministrativa nella Chiesa» (cf. nt. 3), 27; Z. GROCHOLEWSKI, «Atti e ricorsi amministrativi», *Apollinaris* 57 (1984) 273; Z. GROCHOLEWSKI, «Giustizia amministrativa nel nuovo Codice di Diritto Canonico», *Angelicum* 63 (1986) 353.

– o il Codice volle derogare attraverso il prescritto dei canoni 149 §2 e 1400 §2 a queste leggi speciali⁶;

– oppure il Codice volle accennare in modo talmente generico ai ricorsi al tribunale amministrativo da comprendere sia la Segnatura Apostolica sia qualsiasi altro tribunale amministrativo, strutturato secondo qualsiasi diritto processuale. Certamente la genericità dell'accento impedisce che qui si legga solo un riferimento alla Segnatura Apostolica: quale il motivo per non nominarla singolarmente, come avviene sempre nel Codice?⁷

Non si tratta di semplici affermazioni «de iure condendo». Secondo alcuni Autori «l'intenzione del Legislatore è stata quella di lasciare aperta la possibilità che la duplice via alternativa dei ricorsi amministrativi (gerarchica, cioè, e contenziosa) diventi nel futuro una realtà anche ai livelli inferiori dell'amministrazione ecclesiastica, quando vi siano però tutte le condizioni necessarie, che oggi non ci sono»⁸.

⁶ Cf. X. OCHOA, «Il “De processibus” secondo il nuovo Codice», in *La nuova legislazione canonica*, Roma 1984, 391; X. OCHOA, «I processi canonici in generale», in *Il nuovo Codice di Diritto Canonico, novità, motivazione e significato*, Roma 1983, 445; *contra* tutta la dottrina: cf. Z. GROCHOLEWSKI, «Atti e ricorsi» (cf. nt. 5), 274-275, nota 26; P.V. PINTO, *I processi nel Codice di diritto canonico. Commento sistematico al Lib. VII*, Città del Vaticano 1993, 45 nota 51, e poi lo stesso prescritto dell'art. 123 §1 Costituzione apostolica *Pastor bonus*.

⁷ Cf. K. MATTHEWS, «The Development and Future of the Administrative Tribunal» (cf. nt. 3), 187.

⁸ J. HERRANZ, «La giustizia amministrativa nella Chiesa» (cf. nt. 3), 27; in modo simile cf. P.V. PINTO, *I processi nel Co-*

Questa linea interpretativa appare alquanto strana per più ragioni. Anzitutto per il fatto che nel Codice sarebbe da attribuire solo al nostro caso dei tribunali amministrativi. In secondo luogo per il fatto che il Sommo Legislatore ha tutti i mezzi per procedere alla costituzione di un diritto nuovo, senza che debba annunciare le sue intenzioni nel Codice. In terzo luogo per il fatto che non occorre che il Legislatore si scusi del fatto che si sia espunta nel testo definitivo del Codice la normativa prevista negli Schemi sui tribunali amministrativi.

Senza considerare che presso alcuni Autori questa interpretazione è stata proposta in modo assai equivoco. Si possono vedere i seguenti esempi:

– «Questi due canoni riflettono, invece, la “mens” del Legislatore di sancire – come peraltro fa anche nel c. 1445 §2 – la possibilità del ricorso contenzioso-amministrativo contro gli atti singolari illegittimi dell’amministrazione ecclesiastica. Una volta ancora sarebbe qui da applicarsi l’antico principio “*Legislator quod voluit expressit, quod noluit tacuit*”»⁹; altrove però, in modo simile, l’A. accenna alla possibilità che, «superate le difficoltà dottrinali [...], si arrivasse progressivamente alla maturazione di legislazioni particolari in materia, basate forse su alcuni criteri generali e successivamente sancite o rivedute dalla Santa Sede»¹⁰;

dice di diritto canonico (cf. nt. 6), 48; C. DE DIEGO-LORA, «Ad c. 1400» (cf. nt. 4), 628-629.

⁹ J. HERRANZ, «La giustizia amministrativa nella Chiesa» (cf. nt. 3), 26-27.

¹⁰ J. HERRANZ, «La giustizia amministrativa nella Chiesa» (cf. nt. 3), 27.

– «Si può vedere nella menzione in questo luogo del tribunale amministrativo anche un segnale che una Giustizia Amministrativa regionale o diocesana anche se non introdotta con il Codice del 1983, tuttavia non è neppure esclusa»¹¹;

– «*Verum est adesse in novo Codice c. 142, § 2 et 1400, § 2, in quibus mentio fit de Tribunalibus Administrativis inferioribus; quod quidem possibilitatem obtinendi innuere videtur, nisi forte de mera inconcinnitate agi declaretur*»¹².

Secondo alcuni Autori sarebbe necessario per la costituzione di Tribunali amministrativi l'indulto pontificio: «*I said "for the present" because the decision of the Holy Father does not exclude the future establishment of a system of administrative tribunals either at the level of the universal Church or at the level of the particular Church by reason of a grant of a pontifical indult*»¹³. Certo l'intervento della Sede Apostolica si richiederebbe, ma solo se e in quanto prescritto per l'erezione di Tribunali interdiocesani o regionale, secondo la normativa universale¹⁴.

¹¹ «Man kann in der Erwähnung des Verwaltungsgerichtes an dieser Stelle auch ein Signal dafür sehen, daß eine regionale oder diözesane Verwaltungsgerichtsbarkeit zwar nicht durch den CIC/1983 geschaffen, aber auch nicht ausgeschlossen wurde»; K. LÜDICKE, in *Münsterischer Kommentar zum Codex Iuris Canonici* (cf. nt. 4), 1400, 3.

¹² I. GORDON, *De recursibus administrativis in novo Codice* [pro manuscripto], Romae 1983, 26-27.

¹³ R.J. CASTILLO LARA, «Some General Reflections on the Rights and Duties of the Christian Faithful», *Studia canonica* 29 (1986) 24, nt. 50.

¹⁴ In questa linea sembra J.A. ALESANDRO, «Response to bishop Malone's Address», *Canon Law Society of America*.

Vi sono infine Autori che, sul piano dottrinale, ritengono che il Sommo Legislatore, attraverso la previsione normativa dei canoni 149 §2 e 1400 §2 e tutta la disciplina codiciale, abbia riconosciuto e attribuito ai vescovi diocesani la potestà o facoltà di erigere tribunali amministrativi (diocesani), ovvero non menzionano la necessità di indulti o permessi particolari.

V'è anzitutto l'opinione dottrinale del Card. Grochowski: «Il nuovo Codice [...] nel c. 1400, par. 2, stabilisce [...] e cioè si dà la possibilità di scelta: ricorrere al superiore gerarchico o al tribunale [...] E tale può essere solo un tribunale locale. Negli schemi del nuovo Codice si trovavano le norme specifiche riguardo ai tribunali amministrativi locali da costituire [...] Nel nuovo Codice tali norme non ci sono, si fa però positiva menzione dei predetti tribunali amministrativi quali organi alternativi al Superiore gerarchico [...] Ciò probabilmente significa che – affermata la possibilità di istituire i tribunali amministrativi locali – si è voluto lasciare aperta la questione concernente la loro istituzione, la natura, la struttura, ecc. [...] Dal punto di vista della tecnica legislativa colpisce, però, che nel nuovo Codice venga introdotta la menzione dei tribunali amministrativi locali senza che vi sia una qualsiasi ulteriore specificazione al riguardo o un esplicito rinvio alla legge

Proceedings 50 (1988) 33-34: «[...] canons 149 and 1400, implying that, without universal norms, episcopal conferences could still propose their own version of such tribunals for recognition by the Apostolic See».

particolare»¹⁵; convengono con questa opinione altri Autori¹⁶.

Quale che sia l'opinione in ordine alla effettiva e corrente facoltà di istituire tribunali amministrativi locali da parte dei vescovi diocesani, le menzioni testuali dei canoni 149 §2 e 1400 §2 hanno almeno tolto di mezzo, qualora ve ne fosse stato bisogno, le ragioni di principio che, secondo alcuni Autori, impedivano l'istituzione di tribunali amministrativi locali. Esse erano principalmente relative al principio secondo cui un vescovo non può essere giudicato che dalla Sede Apostolica¹⁷.

¹⁵ Z. GROCHOLEWSKI, «Atti e ricorsi» (cf. nt. 5), 273. 274. 275-276, nt. 28; cf. pure Z. GROCHOLEWSKI, «Panoramica sulle novità del nuovo diritto processuale canonico», in Z. GROCHOLEWSKI – M.F. POMPEDDA – C. ZAGGIA (a cura di), *Il matrimonio nel nuovo codice di Diritto Canonico. Annotazioni di diritto sostanziale e processuale*, Padova 1984, 174; Z. GROCHOLEWSKI, «La Segnatura Apostolica nell'attuale fase di evoluzione», in *Dilexit iustitiam. Studia in honorem Aurelii card. Sabattani*, Città del Vaticano 1984, 227-228; Z. GROCHOLEWSKI, «La giustizia amministrativa presso la Segnatura Apostolica», *Ius Ecclesiae* 4 (1992) 9: «[...] il [...] Codice ammette – o almeno non esclude – la possibilità di istituire i tribunali amministrativi locali, però questo non ha avuto finora alcuna rilevanza pratica (e forse è meglio che non l'abbia)».

¹⁶ Cf., per esempio, P. MONETA, «La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico: rimedi amministrativi e giurisdizionali», in *Atti dell'Incontro interdisciplinare su La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico, civile amministrativo tenuto nella Università di Macerata il 20 gennaio 1990*, Milano 1991, 17, nt. 5; R. BERTOLINO, *La tutela dei diritti nella Chiesa*, Torino 1984, 151-152.

¹⁷ Cf B. GANGOITI, «De tribunalibus competentibus et quidem iure divino quoad actus administrativos episcoporum resi-

2. Gli esperimenti in atto in alcune Chiese locali

Negli Stati Uniti e precisamente nella diocesi di Milwaukee, per suggerimento della *Canon Law Society of America*, si sta conducendo l'esperimento pilota di un tribunale amministrativo locale¹⁸. Dopo aver per oltre vent'anni, dal 1969 in poi, promosso quei tentativi di conciliazione e arbitrato che vanno sotto il nome di *Due Process*, l'Associazione canonica-

dentialium», *Periodica* 67 (1978) 723-738. Sul rilievo di questa ragione nell'espunzione della previsione facoltativa dei tribunali amministrativi locali dal Codice cf. Th. J. PAPROCKI, «Ad c. 1732», in *New Commentary on the Code of Canon Law*, New York - Mahwah 2000, 1824, nt. 39, ove si riferisce il parere espresso dal Card. Grocholewski.

¹⁸ «Milwaukee and St. Paul/Minneapolis are the designated sites for this phase of the CLSA project for a limited experiment with administrative courts of first instance»; D.L. BARR - J.P. BELL - J.N. PERRY - P. MCGREY, «CLSA Experiment in Due Process Committee Report», *Canon Law Society of America. Proceedings* 56 (1994) 76. Per alcune informazioni cf. D.L. BARR - J.P. BELL - J.N. PERRY - P. MCGREY, «The Final Report of the Committee on Experiment in Due Process in the Church. Presented at the CLSA National Convention St. Paul/Minneapolis Tuesday, October 5, 1999 (Without Appendices)», *Canon Law Society of America. Proceedings* 61 (1999) 137-159 [= «Final Report»]; in lingua italiana, M.A. ORTIZ, «I ricorsi gerarchici», in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali. XXV Incontro di Studio. Villa S. Giuseppe - Torino. 29 giugno-3 luglio 1998*, Milano 1999, 72-73. L'esperimento in St. Paul/Minneapolis appare più ridotto, avendo definito (negativamente) con sentenza un solo caso nell'ambito dell'impiego. L'appello al vescovo diocesano ha portato poi ad una riforma della decisione. Le nuove norme del tribunale amministrativo escludono la materia dell'impiego dalla competenza del tribunale amministrativo (cf. «Final Report», 157-158).

stica statunitense, dopo aver constatato le luci e le ombre, le conferme e le smentite del nuovo Codice in tema di protezione dei diritti dei fedeli, propone la revisione del *Report* inaugurato nel 1969. Vengono confermate e aggiornate le procedure chiamate a prevenire e a risolvere per via non-contenziosa i conflitti, ma nello stesso tempo si propone l'istituzione di tribunali amministrativi diocesani e regionali. Questa iniziativa dovrebbe porsi come coronamento dell'esperienza del *Due Process* e nello stesso tempo promuovere ulteriormente la serietà delle procedure di conciliazione, poiché il fallimento delle stesse sfocerebbe precisamente nel processo giudiziale amministrativo. Per il nuovo *Report* «dal momento che il nuovo Codice mantiene tuttora degli accenni espliciti ai tribunali amministrativi (cc. 149 §2 e 1400 §2), sembra che la costituzione e l'approvazione di norme procedurali dei tribunali amministrativi è stata lasciata alle Chiese locali»¹⁹.

¹⁹ J.P. BEAL, «On Due Process: The Third Decade», in *Protection of Rights of Persons in the Church*. Revised Report of the Canon Law Society of America on the Subject of Due Process, Washington 1991, 9. Cf. pure *ibid.*, 23, nota 25: «Although the Code of Canon Law contains no provisions for the establishment of administrative tribunals, two canons (cc. 149, §2 and 1400, §2) presume the existence of such tribunals. In doing so, these canons invite the establishment of administrative tribunals by particular law». L'autorità dottrinale principale su cui si appoggia l'esperibilità del tentativo è l'interpretazione del Card. Grocholewski dei due dati testuali del Codice: «If Archbishop Grocholewski is correct, then the present code is no obstacle to the establishment of these tribunals if they are judge worthwhile»; J.P. BEAL, «Administrative Tribunals...» (cf. nt. 1), 61. Cf. pure «Final Report» (cf. nt. 18), 148.

Il vescovo diocesano di Milwaukee erigeva il tribunale amministrativo con decreto del 31 luglio 1995, cui erano allegate le norme processuali amministrative.

Non è nostro interesse percorrere tutta la procedura proposta. Sarà sufficiente considerare alcuni punti più complessi e contestati nella costituzione di un tribunale amministrativo.

2.1 *L'oggetto del ricorso*

Nessuna domanda giudiziale sarà accettata dal tribunale amministrativo diocesano a meno che non appaia dalla domanda che [...] il conflitto involve una rivendicazione di ingiustizia, ossia la pretesa che un'azione o inazione di un'autorità amministrativa parrocchiale o diocesana oppure di un organismo amministrativo parrocchiale o diocesano abbia violato o minacciato di violare un diritto riconosciuto nel diritto della Chiesa o in un documento del magistero (art. II, 2, a)²⁰.

Ancorché il testo non sia chiarissimo, pare proprio di dover riconoscere che questo tribunale amministrativo diocesano è chiamato a risolvere conflitti originati da atti amministrativi di autorità ecclesiastiche inferiori al vescovo diocesano. La competenza giudiziaria del vescovo diocesano appare fuori di-

²⁰ «No petition shall be accepted by the diocesan administrative tribunal unless it appears from the petition that [...] [t]he dispute involves a claim of injustice, that is, a claim that some action or inaction of a parochial or diocesan administrator or administrative body has violated or threatens to violate a right recognized in the law of the Church or in the documents of the magisterium». Il testo è *ad litteram* quello proposto dalla Canon Law Society of America [= CLSA], in *Protection of Rights of Persons in the Church* (cf. nt. 19), 23.

scussione solo che si consideri il prescritto generale del c. 381 §1: «*Episcopo dioecesano in dioecesi ipsi commissa omnis competit potestas ordinaria, propria et immediata, quae ad exercitium eius muneris pastoralis requiritur, exceptis causis quae iure aut Summi Pontificis decreto supremae aut alii auctoritati ecclesiasticae reserventur*». L'impostazione del canone non richiede che si cerchi il fondamento della competenza del vescovo diocesano, ma dell'eventuale riserva da parte del diritto o della suprema autorità. «Nulla nel diritto vigente impedisce al vescovo diocesano di esercitare la sua autorità nel risolvere i conflitti amministrativi concernenti suoi fedeli attraverso un tribunale amministrativo che opera come suo delegato o vicario»²¹.

Sotto questa condizione si evita (almeno in parte) la grave obiezione attinente ad un tribunale amministrativo diocesano che pretenda di avere competenza sugli atti amministrativi del vescovo diocesano, su cui si ritornerà più avanti.

Qui sono in questione quegli atti amministrativi che sono emessi dal parroco, vicario parrocchiale, vicario foraneo; da coloro che sono partecipi della potestà esecutiva in diocesi, probabilmente anche delegata e vicaria²².

²¹ «Nothing in the *ius vigens* prevents a diocesan bishop from exercising his authority to resolve administrative rights dispute involving his subordinates through an administrative tribunal acting as his delegate or vicar»; J.P. BEAL, «Administrative Tribunals...» (cf. nt. 1), 68-69.

²² Si consideri, per esempio, l'ampio mondo dei ministeri laicali. Ampio spazio possiede anche l'ambito delle scuole cattoliche.

2.2 Il ricorso gerarchico

Nessuna domanda giudiziale sarà accettata dal tribunale amministrativo diocesano a meno che non appaia dalla domanda che [...], seguendo i principi del ricorso gerarchico, è stata presentata ed ha ricevuto un diniego la richiesta di revocazione o modificazione dell'atto amministrativo in questione all'autore dell'atto stesso (art. II, 2, b)²³.

Per il fatto che, a norma del c. 1734 §3, 1°, non è previsto il ricorso immediato previo quando si ricorre contro l'atto amministrativo di un'autorità inferiore al vescovo diocesano, non significa che la previsione di esso fatta in questa normativa sia *contra ius*: appare piuttosto una normativa *praeter ius*. Ancora più precisamente appare la chiara e univoca decisione di non usufruire dei ricorsi gerarchici per risolvere il conflitto, bensì di avvalersi del ministero del tribunale amministrativo diocesano. È segno pressoché inequivocabile dell'elezione della via giudiziaria da parte del ricorrente.

Il rapporto tra ricorso gerarchico, previsto dal diritto universale (cf. cc. 1734-1737), e ricorso al tribunale amministrativo diocesano, previsto dal di-

²³ «No petition shall be accepted by the diocesan administrative tribunal unless it appears from the petition that [...] [f]ollowing the principle of hierarchical recourse, a request for revocation or modification of the administrative action in question was presented to the parochial or diocesan administrator (or administrative body) and denied». Il testo è leggermente diverso da quello proposto dalla CLSA, in *Protection of Rights of Persons in the Church* (cf. nt. 19), 23: vi si aggiunge all'inizio il richiamo generico alla normativa sui ricorsi gerarchici, al solo scopo di poter poi omettere tutte le indicazioni sulle modalità (per iscritto; entro dieci giorni) e gli effetti giuridici del ricorso immediato previo.

ritto particolare, non è da ritenere troppo problematico. Infatti il ricorrente può rinunciare liberamente alla via amministrativa gerarchica di soluzione dei conflitti, attraverso la scelta della via giudiziaria e in questo modo non gli si inferisce alcuna ingiustizia. Il ricorrente sa infatti che interponendo il ricorso immediato previo all'autore del decreto, inferiore al vescovo diocesano, trascorrono i termini (15 giorni) per ricorrere al vescovo diocesano, condizione per poter poi proseguire la via amministrativa gerarchica.

La problematica poi non appare assolutamente nuova, in quanto già nel Codice, la congruenza fra il prescritto del c. 1733, che invita a cercare modalità di composizione pacifica anche attraverso uffici appositamente istituiti, e i termini perentori di cui ai cc. 1734 §2 e 1737 §2, è oggetto di varie soluzioni. Non si può gettare o far pesare singolarmente sulla normativa dei tribunali amministrativi diocesani difficoltà interpretative comuni a tutta la normativa universale²⁴.

Il ricorrente deve essere comunque cosciente che il passaggio da una via all'altra nella situazione normativa attuale non appare né semplice né facile.

Infatti, scelta la via gerarchica, il passaggio a quella giudiziale può avvenire solo interpretando – si

²⁴ «No petition shall be accepted by the diocesan administrative tribunal unless it appears from the petition that [...] [e]fforts to resolve the dispute through mediation or conciliation have not been successful. Such efforts shall include: the use of an independent intervenor, the due process office of the Archdiocese, or other formal grievance procedures»; art. II, 2, c. Il testo è più ricco di quello proposto dalla CLSA, in *Protection of Rights of Persons in the Church* (cf. nt. 19), 23.

et quatenus – l'atto amministrativo, che risolve il ricorso, quale atto amministrativo originario, contro cui ricorrere²⁵.

Eletta invece la via giudiziaria, rimane sempre la possibilità di ricorrere per via graziosa all'autorità amministrativa perché, al di fuori dei termini, voglia considerare il ricorso²⁶ e, una volta avvenuto questo realmente, procedere da questo punto per la via ge-

²⁵ Un caso diverso è configurato nel caso in cui, ricorso al vescovo diocesano con ricorso gerarchico, «questi, a sua discrezione [at his discretion], rimetta la materia per la soluzione al tribunale amministrativo»; art. V, 1; cf. *Protection of Rights of Persons in the Church* (cf. nt. 19), 26. Qui il tribunale amministrativo diocesano appare come un ausilio al vescovo diocesano e probabilmente non opera *qua tribunal*. Se infatti operasse *qua tribunal* sarebbe da richiedere almeno il consenso del ricorrente (cf. c. 1745 §1 Schema CIC 1982); il consenso dell'autore del decreto non sarebbe necessario in quanto potrebbe essere legittimamente supplito o contenuto nella volontà o decisione del vescovo diocesano che rimette al tribunale.

²⁶ «At any stage of the proceedings before the administrative tribunal, prior to the definitive sentence, the presiding judge may transfer the matter to the diocesan bishop for resolution in accord with the norms for hierarchical recourse»; art. V, 3; cf. *Protection of Rights of Persons in the Church* (cf. nt. 19), 27. Il passaggio alla via gerarchica non pone alcun problema, poiché in forza dei principi generali e anche del c. 57, non spira la potestà (e – *si et quatenus* – l'obbligo) dell'autorità ecclesiastica di prendere in considerazione un ricorso *extra terminos*. Anzi trattandosi qui di una normativa diocesana, tramite di essa il vescovo diocesano si è impegnato a trattare il ricorso gerarchico trasmessogli, a norma dell'art. V, 3 delle norme processuali amministrative, dal giudice amministrativo. Per tutta la complessa problematica del ricorso fuori termini e dei suoi effetti giuridici si può vedere G.P. MONTINI, «Problemmata quaedam de silentio et recursu iuxta can. 57 C.I.C.», *Periodica* 80 (1991) 469-498.

rarchica²⁷. Naturalmente questo passaggio dovrà avvenire «*omnibus consentientibus*»²⁸, in analogia con quanto prescrive il c. 1524 §3.

Tutt'altro problema è quello inerente a un'eventuale disparità di ricorso, ossia se un ricorrente elegga la via amministrativa gerarchica e un altro elegga la via giudiziaria (tribunale amministrativo). La soluzione autoritativa del caso non è e non può essere lasciata al vescovo diocesano²⁹, ma questi pare non

²⁷ Pare di poter condividere la critica che J. Hendriks ha sollevato contro il progetto olandese di tribunale amministrativo, in cui si prevede il ricorso gerarchico dopo che si è esaurita la fase giudiziaria con la sentenza definitiva del tribunale amministrativo diocesano; cf. K. MARTENS, «Administrative Procedures in the Roman Catholic Church. Difficulties and Challenges», *Ephemerides theologicae lovanienses* 76 (2000) 365-366. In realtà tale possibilità nel progetto americano che si sta esaminando appare nel decreto di erezione del tribunale («After a definitive sentence has been published [...] there exists the right to appeal to the archbishop») ed è giustificata dalla difficoltà contingente di rinvenire un tribunale amministrativo di appello: «An appeal after a first instance decision would be directed to the local bishop until, some time in the future perhaps, second instance tribunals can be established with the required indult»; cf. D.L. BARR – J.P. BELL – J.N. PERRY – P. MCGREY, «CLSA Experiment in Due Process Committee Report» (cf. nt. 18), 76. Cf. ancora più chiaramente in «Final Report» (cf. nt. 18), 148.

²⁸ È quanto prevede il testo proposto in *Protection of Rights of Persons in the Church* (cf. nt. 19), 27: «with the written consent of all parties» (art. III, 3). La caduta dell'inciso nel testo delle norme processuali amministrative della diocesi di Milwaukee può dipendere dal fatto che si intenda richiamato implicitamente il c. 1524 §3 dal rinvio generale alle norme del processo contenzioso ordinario nell'art. I, 2.

²⁹ È quanto prevede l'art. V, 2: «If the same dispute should be brought to the diocesan administrative tribunal by one disputant, and to the diocesan bishop by another disputant, the

abbia che una possibilità: esaminare il ricorso gerarchico e procedere per la via gerarchica. Nello stesso senso si esprimeva il c. 1746 §2 dell'ultimo Schema del Codice. Non può infatti darsi che il diritto particolare privi un fedele di un diritto (al ricorso gerarchico) che gli è riconosciuto dal diritto universale.

2.3 *Le norme procedurali*

Salvo quanto previsto diversamente in queste norme, la procedura nel tribunale amministrativo diocesano è retta, *mutatis mutandis*, dai canoni 1656-1670 del Codice di Diritto Canonico sul processo contenzioso orale (art. I, 1).

La carenza nel Codice di disposizioni processuali per i tribunali amministrativi non pare infirmare la loro erigibilità da parte dei vescovi diocesani. Si può infatti verificare che il Codice, accanto all'impianto del processo contenzioso ordinario, inteso come processo-tipo³⁰, ha posto una parte *De quibusdam processibus specialibus*, da cui risulta che non si è voluto in essa enumerare tutti i possibili processi speciali³¹. Se poi si verifica il metodo adoperato per strutturare le norme processuali di alcuni di questi processi speciali, si rileva un frequente rinvio ai canoni dei processi in genere e/o ai canoni del processo contenzioso ordinario (cf. cc. 1710; 1728; cf. pure c. 1656 §1). Questo rinvio non appare precluso, con-

diocesan bishop shall be understood to be competent to resolve the dispute. However, the bishop may remit the matter to the diocesan administrative tribunal»; cf. quasi *ad litteram* in *Protection of Rights of Persons in the Church* (cf. nt. 19), 27.

³⁰ Cf., per esempio, *Communicationes* 16 (1984) 53.

³¹ Cf., per esempio, P. MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, Bologna 1993, 70, nt. 2.

grua congruis referendo o *mutatis mutandis*, alla giurisprudenza per il processo amministrativo.

Alcuni hanno voluto vedere in questa norma una disposizione *contra ius*, poiché non sarebbe permesso alla parte di scegliere il processo contenzioso ordinario (cf. c. 1656 §1). Ma l'obiezione non pare avere consistenza. E ciò per almeno tre ragioni. Anzitutto si deve notare che il c. 1656 è esplicitamente menzionato nell'art. I, 1 e pertanto il diritto delle parti a scegliere la procedura del contenzioso ordinario è espressamente riconosciuta³². Si deve poi osservare che nell'art. I, 2 vi è il rimando abbondante al processo contenzioso ordinario³³. Non pare, infine, che, a fronte dell'assenza di tutela giudiziale nei confronti dei fedeli nelle disposizioni canoniche universali vigenti (se non presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica), si possa rimproverare alla normativa particolare di non concedere la massima forma di tutela giudiziale.

2.4 L'appello

È uno degli aspetti più delicati e controversi. Le norme del tribunale amministrativo diocesano di

³² Non pare un caso che le norme processuali proposte in *Protection of Rights of Persons in the Church* (cf. nt. 19), 28 prevedessero il rimando ai canoni 1657-1670 (art. V, 1), omettendo vistosamente il c. 1656.

³³ «Pertinent provisions of the canons concerning the ordinary contentious process (cc. 1501-1655), discipline to be observed in tribunals (cc. 1446-1475), parties in a case (cc. 1476-1490), and actions and exceptions (cc. 1491-1500) shall also be applicable, *mutatis mutandis*, to proceedings in the administrative tribunal» (I, 2). Il testo si allontana dal modello proposto in *Protection of Rights of Persons in the Church* (cf. nt. 19), 28 (cf. V, 2) per l'inserzione del rimando all'intera normativa sul processo contenzioso ordinario.

Milwaukee tacciono al riguardo. Tale silenzio potrebbe essere interpretato tanto quanto un'esclusione dell'appello quanto un'ammissione del medesimo secondo le norme generali.

L'esclusione dell'appello non potrebbe essere giudicata per sé *contra ius*. Il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, che giudica in primo grado le controversie amministrative, non ammette appello. Né si può dire che l'appello appartenga al diritto naturale: più volte la giurisprudenza canonica è intervenuta per ribadire questa posizione. E neppure si può sostenere che appartenga ai principi generali del Codice, se il c. 1629, 5° ammette che il diritto [*ius*] possa stabilire che in una causa si giudichi *expeditissime*, ossia senza possibilità di appello.

L'ammissione dell'appello parrebbe impossibile perché richiederebbe l'intervento della Santa Sede. *Per transennam* si deve riconoscere che, a mia conoscenza, una siffatta richiesta non è stata finora avanzata alla Santa Sede e pertanto non è dato conoscere l'orientamento che la Sede Apostolica vorrà assumere.

Ma non appare certo che l'intervento della Santa Sede sia necessario nel caso. Le ragioni addotte a giustificazione della necessità del *placet* della Sede Apostolica sono almeno tre.

La prima attiene al fatto che «senza l'approvazione della Sede Apostolica la conferenza dei vescovi non può costituire un tribunale interdiocesano»³⁴. Si intende senz'altro riferirsi al prescritto del c. 1423

³⁴ K. MARTENS, «Administrative Procedures in the Roman Catholic Church» (cf. nt. 27), 366, che riferisce un'obiezione di J. Hendriks.

§1 per i tribunali di prima istanza e a quello del c. 1439 §§1-2 per i tribunali di seconda istanza. La competenza è della Segnatura Apostolica (cf. Costituzione apostolica *Pastor bonus* art. 124, 4°). Nulla però impone che i tribunali amministrativi di prima istanza siano interdiocesani né che quelli di seconda istanza conseguentemente (cf. c. 1439 §1) o indipendentemente (cf. c. 1439 §2) siano ugualmente interdiocesani. Si possono solo addurre al riguardo ragioni di convenienza e di opportunità, nel caso ampiamente superabili.

La seconda attiene al fatto che un vescovo diocesano può essere giudicato dal Sommo Pontefice, o comunque v'è una competenza della Santa Sede. Si intende probabilmente riferirsi al c. 1405 §1, 3°, che vede una riserva al Romano Pontefice per i vescovi nelle cause penali, e al c. 1405 §3, 1°, che conosce una riserva alla Rota Romana per i vescovi nelle cause contenziose. Nessuna di queste riserve pare qui operante per il fatto che oggetto di impugnazione è una sentenza del tribunale amministrativo, emessa in forza dell'autorità giudiziaria, di cui è titolare in forma propria il vescovo diocesano e in forma vicaria il tribunale amministrativo diocesano.

La terza attiene al fatto che un tribunale diocesano non può giudicare una decisione dello stesso vescovo diocesano. Inoltre se si stabilisse un'istanza che giudica una decisione del vescovo diocesano si violerebbe la competenza della Santa Sede³⁵. Si deve anzitutto considerare che finora si è trattato (di

³⁵ Cf. K. MARTENS, «Administrative Procedures in the Roman Catholic Church» (cf. nt. 27), 366, che riferisce obiezioni di J. Hendriks.

appello) di decisioni giudiziali del tribunale amministrativo diocesano, che ha giudicato atti amministrativi emanati da autorità inferiori al vescovo diocesano. E pare si possa riconoscere che non vi sono difficoltà di appello in questi casi. Se si intende passare a considerare gli atti amministrativi emanati dal vescovo diocesano, non si è più alla ricerca di un tribunale di appello, ma di un tribunale (amministrativo) di primo grado con questa specifica competenza.

La soluzione pertanto del problema che ci concerne può essere più semplice di quanto appaia: dalla decisione giudiziale di primo grado si appella al tribunale (naturale) di secondo grado, stabilito *iure ordinario* (cf. cc. 1438, 1°-2°; 1439 §1 ultima parte). Se in esso è costituito un tribunale amministrativo esso sarà il tribunale competente a ricevere l'appello.

2.5 *L'impugnazione di decreti del vescovo diocesano*

Non si può negare che questo costituisca l'interesse principale della costituzione di un tribunale amministrativo³⁶, anche se il campo degli atti amministrativi di autorità inferiori al vescovo diocesano è più vasto di quanto appaia³⁷. La competenza di que-

³⁶ In *Protection of Rights of Persons in the Church* (cf. nt. 19), 32-41 è suggerito uno schema completo di norme per un «Regional administrative tribunal», che richiamano quasi alla lettera la normativa prevista per il tribunale amministrativo diocesano, e una nota concernente un «National administrative tribunal» (cf. *ibid.*, 41). Di nessuno dei due tribunali sono state avviate sperimentazioni.

³⁷ Cf. J.P. BEAL, «Administrative Tribunals» (cf. nt. 1), 57-58, con alcuni rilievi statistici; cf. pure J.P. BEAL, «On Due Process: The Third Decade» (cf. nt. 19), 11.

st'ultimo sugli atti amministrativi del vescovo diocesano, analogamente a quella del tribunale amministrativo diocesano sugli atti amministrativi di autorità inferiori al vescovo diocesano, non appare preclusa. Nell'esperimento di Milwaukee è esclusa³⁸. I prescritti dei cc. 149 §2 e 1400 §2 non solo non specificano che il tribunale amministrativo debba essere diocesano, ma nelle fattispecie cui accennano appare evidente l'inclusione di atti amministrativi dell'autorità episcopale. Nessun prescritto inoltre vieta, tramite riserva o altro, il giudizio di atti amministrativi del vescovo diocesano da parte di altri che non siano la Santa Sede.

Ma oltre all'assenza di preclusioni vi sono più elementi che indicano la competenza del tribunale amministrativo (di appello). Allo stesso modo (*analogia legis* o *iuris*), infatti, in cui una decisione giudiziale del tribunale diocesano (che giudica con potestà vicaria) è soggetta ad appello nel tribunale che è superiore nell'ambito giudiziario (cf. c. 1438, 1°); allo stesso modo in cui una decisione di carattere economico del vescovo in quanto rappresentante di una persona giuridica può essere impugnata presso il tribunale di appello (cf. c. 1419 §2), l'atto amministrativo del vescovo diocesano potrebbe essere impugnato giudizialmente presso il tribunale del superiore del vescovo *quoad potestatem iudicalem*. Sempre che questo superiore nella linea giudiziale abbia eretto un tribunale amministrativo.

³⁸ Cf. «Final Report» (cf. nt. 18), 148.

2.6 La «giurisprudenza»

Il tribunale amministrativo di Milwaukee risulta che abbia trattato quattro casi, di cui due sono giunti a sentenza, il cui esame può essere interessante.

2.6.1 Illegittimità per violazione del diritto alla sicurezza nel lavoro di fronte ad arbitrari licenziamenti

La prima è stata emanata il 17 febbraio 1996 dal giudice unico su ricorso presentato in data 15 dicembre 1995. Ricorrenti erano due addetti della parrocchia della cattedrale con incarichi di organista, direttore di musica e cantore. Resistente il parroco della cattedrale. Dopo circa quindici anni di lavoro, regolarmente retribuito, il contratto di lavoro 1994/95 non veniva rinnovato loro; veniva concesso loro di continuare per qualche tempo con un impiego mensile, che cessava per loro rinuncia nel settembre del 1994. L'oggetto del ricorso era formalizzato nella formula seguente: «Se l'azione del parroco abbia violato il diritto ad una giusta sicurezza contro licenziamenti arbitrari». In subordine si chiedeva una forma di risarcimento economico.

Nonostante la prima apparenza, l'oggetto della causa non pare materia di lavoro né nel caso si confonderebbe tra atto di amministrazione e atto amministrativo. Nella decisione si opera una approfondita disanima dell'iter che ha portato alla decisione di non rinnovare il contratto. Al parroco è riconosciuta la responsabilità di pastore proprio e la discrezionalità nel prendere decisioni. È provato il deficit parrocchiale cui si trovò di fronte il parroco all'inizio del suo mandato. È esente da illegittimità l'iter di ristruttura-

zione delle forze parrocchiali, che avviene tramite piani discussi con il consiglio pastorale e con l'indagine sulle necessità della parrocchia, sulle quali i fedeli vengono sentiti. È esente da illegittimità la decisione di licenziare i due, considerando la chiara sproporzione di forze parrocchiali registratasi: parroco e i due ricorrenti impegnati in ambito musicale, mentre nei rimanenti ambiti pastorali nessuna forza era impiegata. La sentenza però riconosce una lesione dei diritti dei ricorrenti per la celerità con cui si provvede alla dismissione del contratto: a maggio i due non si erano resi conto del licenziamento, che sarebbe seguito di lì a poco. L'illegittimità è basata su una circolare dell'ufficio scuola della medesima diocesi, che richiede di avvertire gli interessati del mancato rinnovo del contratto entro marzo, nonché più genericamente sui documenti sociali della Chiesa inerenti alla dignità del lavoratore. Non sono comunque riconosciuti diritti di risarcimento per il fatto che i ricorrenti poterono continuare a prestare servizio per qualche mese, si dimisero da questo spontaneamente e ricevettero alcune mensilità per l'uscita.

2.6.2 Illegittimità e danni per un accordo rimasto inadempito in materia di futuro rapporto di lavoro

La seconda è stata emanata il 15 novembre 1996 da un tribunale collegiale su ricorso presentato in data 22 luglio dello stesso anno. Ricorrente era un diacono incardinato nella arcidiocesi di Milwaukee. Resistente un parroco della medesima arcidiocesi. Tra i due ci fu un primo colloquio nel 1992, in quanto il diacono desiderava un impiego pastorale a tempo pieno in quella parrocchia, ma non poteva riceve-

re il prepensionamento dalla sua attività lavorativa: per questo motivo il colloquio non ebbe né risultato né seguito. Nel giugno 1995 si presentò la possibilità di prepensionamento; il diacono chiese un colloquio al parroco, che avvenne il giorno 8 luglio 1995: si iniziò il procedimento di presa in servizio. Il diacono si licenziò il 13 luglio, ma dal parroco ricevette la notizia il 17 settembre che non poteva offrirgli l'impiego pastorale a tempo pieno. Divenuto irrevocabile il licenziamento per prepensionamento, il diacono ricorse contro «la violazione del contratto da parte del parroco circa l'impiego come ministro pastorale nella parrocchia P.», chiedendo anche subordinatamente «il riconoscimento del diritto alla riparazione dei danni a norma del c. 128».

Oltre al c. 1290, che canonizza in materia di lavoro il diritto civile del luogo, la sentenza indica il c. 1286, 1°, che richiede di conciliare questo con «i principi della Chiesa in materia di lavoro». Secondo la sentenza ci si troverebbe di fronte ad una promessa emessa dal parroco in quanto autorità amministrativa e pertanto vi sarebbe la competenza del tribunale amministrativo. Il parroco si sarebbe reso colpevole del non-adempimento dell'accordo intervenuto con il diacono per negligenza, in quanto avrebbe rassicurato il diacono oltre le proprie possibilità e nonostante già avvertisse difficoltà nell'adempiere la promessa. Alla violazione dell'accordo di impiego seguirono dei danni per il diacono in quanto, alla vigilia del pensionamento a regime economico pieno, lasciò il posto di lavoro e perse una parte di emolumenti pensionistici per la promessa dell'impiego in parrocchia. Il diacono chiedeva sei mesi di stipendio come danni: il tribunale ne riconobbe quattro.

2.7 *Gli ultimi sviluppi dell'esperienza di Milwaukee*

L'esperienza del tribunale amministrativo di Milwaukee, sottoposta ad esame dopo cinque anni di sperimentazione, si è venuta evolvendo negli ultimi anni in seguito all'intervento della Segnatura Apostolica, nell'ambito della vigilanza sulla retta amministrazione della giustizia (cf. Costituzione apostolica *Pastor bonus* art. 124, 1°)³⁹. Gli interventi hanno portato al cambio della stessa denominazione: da «*Administrative Tribunal*» a «*The Archdiocesan Court of Equity*»⁴⁰.

Le ragioni dell'ultima evoluzione sono da ricercare da un lato nella constatazione che la normativa e l'intenzione nella costituzione del tribunale amministrativo, in realtà coprivano la volontà di una processualizzazione più articolata e elaborata del ricorso gerarchico⁴¹, così che non si potesse in realtà trattare di un «vero» tribunale amministrativo. Ciò emergeva, per esempio, dalla normativa diocesana promulgata soprattutto dove prevedeva la facoltà di appello al vescovo diocesano dopo la pubblicazione della sentenza; la facoltà del vescovo diocesano di affidare ricorsi gerarchici al tribunale amministrativo; il ricorso al tribunale amministrativo anche quando le parti si erano accordate di considerarsi le-

³⁹ Cf. «Final Report» (cf. nt. 18), 153.

⁴⁰ Cf. «Final Report» (cf. nt. 18), 153.

⁴¹ «Nor does anything in the *ius vigens* prohibit a diocesan bishop from voluntarily submitting rights disputes involving his own administrative acts to such a tribunal for a non-binding advisory opinion»; J.P. BEAL, «Administrative Tribunals» (cf. nt. 1), 69.

gate dalla decisione del tribunale⁴². Ma era lo stesso principale artefice del progetto che confessava esplicitamente che lo scopo non era tanto costituire un vero e proprio tribunale amministrativo, quanto introdurre una procedura efficace nella difesa dei diritti dei fedeli⁴³. Per la verità si procedeva anche oltre dichiarando l'incertezza che regna intorno alla nozione di «tribunale amministrativo»⁴⁴ e l'inutilità di fissarsi sulla stessa denominazione «tribunale amministrativo»⁴⁵.

D'altro canto in occasione di questa concreta vicenda la Segnatura Apostolica esprimeva la propria autorevole opinione, secondo cui «un vero tribunale

⁴² Senza considerare questioni terminologiche attinenti al decreto di erezione del tribunale e ancor più alle presentazioni sommarie del tribunale amministrativo in *brochures* e *dépliants* della diocesi.

⁴³ «At the most basic level, where there is an impartial and independent agency competent to resolve administrative disputes authoritatively at the behest of at least one party pursuant to consistent procedural and evidentiary norms that comport with basic notions of fundamental fairness and according to an explicit standard of proof, there is at least the semblance of an "administrative tribunal"»; J.P. BEAL, «Administrative Tribunals» [cf. nt 1], 63.

⁴⁴ Cf. J.P. BEAL, «Administrative Tribunals» (cf. nt. 1), 63. L'affermazione, pur nella sua esagerazione, non manca di individuare alcune incertezze nella natura della decisione del tribunale amministrativo, che è, dopo la pubblicazione della sentenza, affidata alla discrezionalità dello stesso potere amministrativo, che ha emanato l'atto impugnato.

⁴⁵ «If some prefer to introduce "administrative tribunals" in this broad sense under the rubric of "an administrative review system" or an "episcopal vicar for grievances" or an updated system of administrative recourse, I will not cavil»; J.P. BEAL, «Administrative Tribunals» (cf. nt. 1), 63-64.

amministrativo non può essere eretto senza l'approvazione della Sede Apostolica»⁴⁶.

L'orizzonte che si profila è quello di un'involuzione, reinterpretando l'esistenza e la funzione del tribunale amministrativo come una sorta di passaggio nella procedura del ricorso gerarchico⁴⁷.

3. **Tribunali amministrativi locali *alio nomine tecti*?**

L'accenno a questa ragione non può che essere succinta e suggestiva, in quanto al riguardo non si può affermare che esistano chiarezze o certezze: si tratta piuttosto di un interrogativo.

In alcuni contesti si sente impellente l'esigenza di avere a disposizione delle procedure che resistano

⁴⁶ «In this regard, moreover, it is opinion of this Supreme Tribunal that a true administrative tribunal could not be erected without the approval of the Apostolic See»; lettera all'arcivescovo di Milwaukee, 11 dicembre 1998, prot. n. 28264/97 VT. Non ha alcun fondamento oggettivo la prospettiva o previsione di un rifiuto da parte della Sede Apostolica dell'indulto richiesto da vescovi o conferenze di vescovi in ordine all'istituzione di tribunali amministrativi.

⁴⁷ Le prospettive del tribunale amministrativo di Milwaukee («Its future in church law would be a step in hierarchical recourse where the administrative tribunal assists the bishop in setting matters»; «Final Report» [cf. nt. 18], 157) sono coerenti con le indicazioni date dalla Segnatura Apostolica sulla base delle norme del tribunale presentate ed esaminate: «It is also wise and prudent that you rely upon the assistance of competent persons to relieve you of the burden of examining every such case and that you make your own the decisions they propose»; lettera all'arcivescovo di Milwaukee, 11 dicembre 1998, prot. n. 28264/97 VT.

all'esame sempre più invasivo delle autorità civili⁴⁸, chiamate spesso dai fedeli a dirimere questioni di carattere ecclesiale, ma, più sostanzialmente, procedere che garantiscano realmente ai fedeli una difesa dei diritti soggettivi reale e celere. Non pare infatti in grado di esprimere entrambe queste esigenze la normativa vigente sul ricorso gerarchico, in cui le garanzie per il soggetto, bisogna francamente riconoscerlo, sono carenti. Per fare due soli esempi: non v'è il diritto del ricorrente ad essere ascoltato; il diritto di essere assistiti da un avvocato (cf. c. 1738) non pare finora aver portato a un riconoscimento significativo del diritto di difesa. Potrebbe darsi che il rendere avvertiti gli ordinamenti civili della possibilità ultima del ricorrente di introdurre una causa giudiziale presso la *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica potrebbe invertire le loro convinzioni sull'insufficienza di tutela dei cittadini-fedeli di fronte alla Chiesa; certo è che il dubbio sul ritardo con cui al fedele è riconosciuto l'accesso alle garanzie giudiziali concerne chiunque abbia a cuore la giustizia.

In alcuni contesti si è pensato di porre rimedio a tale carenza, almeno di fronte allo Stato, attraverso la promulgazione di normative sostanziali e proces-

⁴⁸ Si potrebbe fare riferimento ad una famosa causa intentata da un cappellano militare e in cui il tribunale civile adito percorre l'intera vicenda processuale canonica (si trattava di ricorso gerarchico: non veniva presa in considerazione la fase giudiziale del medesimo ricorso presso la Segnatura Apostolica) esprimendo giudizi molto severi sulla medesima in rapporto ai principi sanciti nelle convenzioni europee. Recentemente su questo cf. N. HAUSMAN, «L'Église en tant qu'institution justiciable. Une journée d'étude Leuven-Strasbourg, le 15 décembre 2000», *Nouvelle revue théologique* 123 (2001) 254-257.

suali, che imitano da vicino la normativa sostanziale e processuale statale, e sulla cui natura perciò potrebbe aprirsi un interessante dibattito. Ciò accade soprattutto quando la normativa sostanziale e processuale statale, di cui sopra, è riferita alla competenza di tribunali amministrativi.

Si potrebbe considerare, per esempio, la natura delle *Disziplinarordnungen für die kirchlichen Beamten*, che in alcune diocesi tedesche sono state promulgate⁴⁹. Esse sono perlopiù speculari alle *Disziplinarordnungen* che ogni *Land* possiede, all'interno della più elevata *Bundesdisziplinarordnung*.

Questi ordinamenti promulgano norme che attengono a quella figura di *Beamten* che, pur corrispondendo a pubblici funzionari, trae nel diritto civile e canonico tedesco alcune peculiarità. Gli ordinamenti sono deputati anzitutto a stabilire le sanzioni disciplinari con le quali possono essere colpiti i *Beamten*, qualora si rendano colpevoli della violazione dei loro doveri di stato. Le sanzioni disciplinari previste sono minori e maggiori. Per le minori è previsto una

⁴⁹ Senza alcuna pretesa di esaustività, ma solo a titolo esemplificativo, si possono menzionare la «Disziplinarordnung für die Erzdiözese Freiburg» (7 dicembre 1992, *Amtsblatt* 1992, 517-536); «Dienst- und Disziplinarordnung für die kirchlichen Beamten in der Diözese Hildesheim» (15 dicembre 1981, *Amtsblatt* 1982, 89-106); «Disziplinarordnung des Bistums Mainz» (30 giugno 1977, *Amtsblatt* 119 [1977] 53-55; modifiche 15 aprile 1987, *Amtsblatt* 129 [1987] 36); «Dienst- und Disziplinarordnung für die Beamten der katholischen Gemeinde zu Bremen» (1° luglio 1982, *Amtsblatt Osnabrück* 1982, 63-69); «Disziplinarordnung [für die Diözese Rottenburg-Stuttgart]» (1° marzo 1988, *Amtsblatt* 1988, 105-121); «Disziplinarordnung des Bistums Speyer» (1° novembre 1985, *Archiv für katholisches Kirchenrecht* 155 [1986] 173-193).

procedura semplificata. Per le maggiori, tra cui si recensisce anche la perdita dello *status*, è prevista una procedura più articolata.

Gli elementi fondamentali di questo processo disciplinare formale (*förmliches Disziplinarverfahren*) sono i seguenti:

- il tribunale disciplinare (*Disziplinargericht*) opera tramite un collegio di giudici (*Disziplinarkammer*) composto dall'ufficiale, in qualità di presidente (*Disziplinargerichtsdirektor*), e da due assistenti-consiglieri (*Disziplinargerichtsräte*), di cui uno è un giudice che è abilitato all'ufficio giudiziale secondo l'ordinamento giudiziario tedesco, l'altro è nominato dal vescovo per un certo tempo;

- il diritto alla difesa è pienamente assicurato attraverso l'assistenza di un avvocato, la possibilità di accedere agli atti, il diritto ad essere ascoltato, a produrre prove, ecc.;

- il diritto canonico processuale appare come normativa di supplenza, e in non rari casi si richiama esplicitamente pure il diritto processuale secolare;

- il tribunale disciplinare decide tramite sentenza;

- al vescovo diocesano appartiene un diritto di grazia (*Begnadigungsrecht*).

A quale procedimento si è di fronte? Più elementi sembrano deporre per un *processo amministrativo condotto da un tribunale amministrativo*, che però non porta un siffatto nome. Non ne è, forse, prova il diritto di grazia, che potrebbe corrispondere alla peculiarità di esecuzione che vige nell'ambito della Giustizia Amministrativa? Non ne è prova nell'ordinamento secolare la competenza dei tribunali amministrativi ordinati gerarchicamente? Non ne è prova la immunità assicurata in quest'ambito dalla giuri-

sprudenza secolare alla giurisdizione della Chiesa, come «*innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes*»?

Un'analogia di cui tener conto potrebbe rinvenirsi nell'Ordinamento civile vaticano, in cui «contro il provvedimento del Delegato Speciale [...] emesso in applicazione della delibera della Commissione disciplinare, è ammesso ricorso alla Corte di Appello dello Stato della Città del Vaticano» (art. 6 §1 *Regolamento Generale dello Stato della Città del Vaticano*), che «giudica sulla legittimità del provvedimento impugnato e si pronuncia, se del caso, sull'obbligo del risarcimento dei danni» (art. 12 §1 *Norme per la procedura di ricorso contro le delibere della Commissione disciplinare dello Stato della Città del Vaticano*)⁵⁰.

4. La lunga esperienza di procedure di conciliazione e di composizione

Non è nostro interesse percorrere i numerosi e diversificati progetti di organismi e procedure di conciliazione e composizione pacifica che, a livello locale, sono stati escogitati e messi in opera sia prima della promulgazione del Codice di Diritto Canonico sia in adempimento del prescritto del c. 1733⁵¹.

⁵⁰ Di un certo interesse appare notare la formulazione dell'art. 4 del Regolamento della Commissione disciplinare della Curia Romana: «In ogni caso la Commissione disciplinare della Curia Romana esamina anzitutto la legittimità e la congruità delle sanzioni disciplinari proposte».

⁵¹ Cf., per esempio, Z. GROCHOLEWSKI, «I tribunali regionali amministrativi nella Chiesa», in *De iustitia administrativa in*

Si intende solo verificare fino a che punto questa vasta esperienza normativa e applicativa richieda, come esigenza interna, ulteriori sviluppi verso forme più evolute e strutturate di protezione dei diritti dei fedeli e prefiguri lo scenario concreto che si aprirà con queste nuove forme.

Esempio significativo per durata, sperimentazione e riflessione è senz'altro il *Due Process* proposto e attuato nell'ambito delle diocesi degli Stati Uniti d'America. La riflessione su questa esperienza nel periodo 1970-1985 offre alcuni dati di particolare interesse⁵². Le principali proposte del progetto originario, elaborato nel 1969 e fatto proprio dalla conferenza dei vescovi, dopo il *nihil obstat* di Paolo VI, nel 1972, erano le seguenti:

– *procedura di conciliazione*, nella quale due parti perseguono la soluzione del conflitto con l'assistenza di una terza parte;

– *procedura di arbitrato*, nella quale le parti in conflitto sottoscrivono un accordo nel quale si impegnano a stare alla soluzione al conflitto individuata da una terza parte;

– *proceduralizzazione dell'iter di formazione di un atto amministrativo*: questa procedura tende piuttosto a prevenire i conflitti che a risolverli; certamente può facilitare anche la soluzione dei medesimi.

Ecclesia. La giustizia amministrativa nella Chiesa, Roma 1984, 137-154; K. MARTENS, «Administrative procedures» (cf. nt. 27).

⁵² Cf. J.H. PROVOST (a cura di), *Due Process in Dioceses in the United States 1970-1985. Report on A Survey Task Force to Survey Due Process Experience*, Washington [1987], IV-251.

I casi elaborati in tutto furono un migliaio; quelli decisi poco oltre la metà. Le diocesi coinvolte sono state circa la metà, ma quelle che hanno applicato le procedure a casi concreti non più di un quarto. Tre quarti circa dei casi sottoposti e identica proporzione dei casi decisi proviene da sole cinque diocesi.

I principali problemi sperimentati provengono dai seguenti fattori principali:

- mancanza di conoscenza e coscienza nei fedeli delle procedure a disposizione e dei propri diritti;
- mancanza di appoggio da parte di vescovi e presbiteri;
- rifiuto, normalmente dell'autorità ecclesiastica, a partecipare alle procedure e assenza di mezzi idonei a promuovere o spingere a questa partecipazione;
- inadeguatezza delle norme procedurali, ancora troppo complicate e dilatorie, soprattutto nei casi che coinvolgono gruppi di persone.

La proposta di erigere tribunali amministrativi locali parte dal presupposto che il non completo successo del *Due Process* sia dovuto non già all'inadeguatezza delle procedure proposte, ma alla scarsa buona volontà delle persone nell'applicazione delle medesime⁵³. Di fatto nel nuovo *Report* il tribunale amministrativo non sostituisce la proposta delle procedure di conciliazione, arbitrato e strutturazione del procedimento amministrativo, ma intenderebbe solo sostenerle e promuoverle efficacemente. «L'esistenza

⁵³ L'osservazione era già stata avanzata da Z. GROCHOLEWSKI, «I tribunali regionali amministrativi» (cf. nt. 51), 156-157.

dei tribunali amministrativi, ancorché ad essi si faccia ricorso raramente, costituirà una sorta di metodo per costringere implicitamente l'autorità ecclesiastica a partecipare alla procedura di conciliazione»⁵⁴.

5. Le ragioni di logica interna del sistema

Può essere infine di un qualche pregio considerare le ragioni di logica interna del sistema canonico e amministrativo in particolare, che spingono per la costituzione di tribunali amministrativi locali⁵⁵. Mi riferisco a tutte quelle aporie logiche e pratiche che si avvertono distintamente in qualsiasi sistema che sia fortemente centralizzato e conosca esclusivamente un tribunale amministrativo supremo e unico. Non pare che queste ragioni possano essere sottovalutate, anche se spesso vengono avvertite solo attraverso una partecipazione diretta alla procedura. Anzi, proprio questo fatto depone a favore della opportunità di un completamento del sistema.

⁵⁴ J.P. BEAL, «On Due Process: The Third Decade» (cf. nt. 19), 10; cf. pure «Final Report» (cf. nt. 18), 148. Nella diocesi di Milwaukee da 35 casi trattati nel *Due Process* sono passati all'esame del tribunale amministrativo solo 4 casi: cf. *ibid.*, 156.

⁵⁵ «[...] sembra logico che, accanto alla Segnatura Apostolica, come Tribunale amministrativo supremo, vengano istituiti anche Tribunali amministrativi locali ed eventualmente anche di secondo grado»; *Communicationes* 6 (1974) 32; il corsivo è nostro; «[...] alla sua [scil. del sistema per la tutela dei diritti] perfezione, però, è necessaria una certa gerarchia di tali organi, con al vertice il tribunale supremo»; Z. GROCHOLEWSKI, «I tribunali regionali amministrativi» (cf. nt. 51), 135; cf. pure 154: «[...] opportunità dei tribunali amministrativi inferiori [...] ovvia [...]».

Nel campo delle aporie teoriche si potrebbe ricordare anzitutto l'ancor oggi irrisolta questione attinente all'individuazione della parte resistente nel processo presso la *Sectio Altera*⁵⁶. L'esatta collocazione dell'autorità inferiore (di solito: vescovo diocesano, superiore religioso) rispetto al Dicastero della Curia Romana, che conferma, cancella o corregge l'atto amministrativo impugnato, guadagnerebbe una maggiore chiarezza, qualora il Supremo Tribunale fosse chiamato a pronunciarsi in appello sulla sentenza resa in primo o secondo grado da un tribunale amministrativo locale, presso il quale sarebbe stato impugnato l'atto amministrativo di una determinata autorità inferiore.

Vi è poi l'annosa e irrisolvibile questione inerente al ruolo del Congresso che ammette o rigetta un ricorso alla discussione presso il Collegio giudicante⁵⁷. Tale sbarramento, che corrisponde a necessari plurimi criteri di economia processuale (e che ha generato l'ulteriore istituto *extra ius* della *reiectio in limine* ad opera del Segretario della Segnatura), rientrerebbe probabilmente nell'alveo dell'esame del libello (o

⁵⁶ Cf. soprattutto Z. GROCHOLEWSKI, «La parte resistente nei processi contenzioso-amministrativi presso la Segnatura Apostolica», in *Iustus Iudex. Festgabe für Paul Wesemann zum 75. Geburtstag von seinen Freunden und Schülern*, Essen 1990, 469-489; oppure *Ius Ecclesiae* 3 (1991) 81-102.

⁵⁷ Cf., per esempio, G.P. MONTINI, «I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri», in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali. XXV Incontro di Studio Villa S. Giuseppe - Torino 29 giugno-3 luglio 1998*, Milano 1999, 100-101.

dell'appello), qualora i ricorsi pervenissero alla Segnatura già esaminati e pertanto discriminati dai tribunali amministrativi inferiori.

Allo stesso modo avrebbero soluzione maggiormente corrispondente ai canoni della giustizia sostanziale alcune questioni pratiche che affliggono la tutela giurisdizionale assicurata dal Supremo Tribunale⁵⁸. Esemplicativamente si potrebbero ricordare

– *la presentazione del ricorso*. Uno dei punti maggiormente critici attiene all'inizio della procedura. L'arrivo di un testo che invoca l'intervento del Supremo Tribunale da parte di un fedele, prevalentemente ignaro delle procedure e della normativa⁵⁹, pone un serio problema: o richiedere tassativamente l'intervento di un avvocato abilitato prima di prendere in considerazione il ricorso (con dispendio di denaro per il ricorrente; difficoltà per il medesimo di contattare il patrono; dispendio di tempo sia finché il ricorrente abbia contattato l'avvocato e l'abbia messo in grado di accettare la difesa sia finché il ricorso non sia preso in esame dal Congresso) oppure prendere in esame il testo com'è pervenuto per un primo esame funzionale alla *reiectio in limine*, che è proce-

⁵⁸ «[...] senza la necessità scoraggiante di dover sempre e fin dall'inizio della controversia, ricorrere alla Santa Sede»; Z. GROCHOLEWSKI, «I tribunali regionali amministrativi...» (cf. nt. 51), 165. Cf. le annotazioni oggettive di J.P. BEAL, «Administrative Tribunals» (cf. nt. 1), 69.

⁵⁹ Il caso occorre frequentemente per il fatto che nella procedura del ricorso gerarchico non è richiesta tassativamente la presenza di un avvocato (cf. c. 1738).

dura *extra ordinem* e già a volte richiede ricerche e studio previi⁶⁰;

– *i termini*. Più che la difficoltà paventata nelle *Normae speciales* vigenti e che aveva portato nelle medesime a prevedere un termine più lungo di ricorso per i Paesi extraeuropei (cf. art. 105 §3), si tratta qui delle notevoli questioni di valutazione del rispetto dei termini di ricorso (immediato previo, gerarchico e giurisdizionale) da effettuarsi in fatto per Paesi e situazioni lontane geograficamente, culturalmente e processualmente da Roma;

– *la difesa*. I contatti degli avvocati con le parti, a meno di spese esorbitanti, avvengono nel migliore dei casi per telefono, quando non accada, per le condizioni di fatto, che i contatti debbano avvenire per iscritto in una lingua del tutto o parzialmente sconosciuta all'avvocato stesso.

6. Conclusioni

Le considerazioni sopra sviluppate portano a chiedersi se siano tuttora valide le ragioni che sconsigliavano l'istituzione pure facoltativa di tribunali amministrativi locali. Può essere utile percorrere criticamente le principali ragioni⁶¹:

⁶⁰ Cf., per esempio, G.P. MONTINI, «I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica» (cf. nt. 57), 93-94.

⁶¹ Cf. PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS, *Acta et documenta Pontificiae Commissionis Codici Iuris Canonici Recognoscendo. Congregatio plenaria Diebus 20-29 octobris 1981 habita*, Città del Vaticano 1991,

– *lo scarso sviluppo del diritto amministrativo sostanziale*⁶². È noto lo stretto legame che intercorre tra il diritto che regola l’emanazione di un atto amministrativo e la procedura che presiede alla verifica della legittimità del medesimo⁶³. La promulgazione nel Codice di significative sezioni e norme di carattere amministrativo e la concreta sperimentazione avvenuta in questo ventennio, anche nella prassi delle Congregazioni romane e nell’applicazione giurisprudenziale della Segnatura Apostolica, permetterebbero di ritenere prudentemente superata questa obiezione;

– *il pericolo di adottare concetti, dinamiche e gli stessi sistemi elaborati dagli ordinamenti statali*⁶⁴. Si tratta di un pericolo sempre incombente, non foss’altro per il necessario dialogo, che sempre è esistito⁶⁵ e strutturalmente appare inevitabile, con il diritto secolare. La costituzione dei tribunali ecclesiastici, nel contesto della centralizzazione del diritto processuale⁶⁶, potrebbe favorire il dialogo (e

172-175; 335-346 [= *Congregatio plenaria*]; J.A. ALESANDRO, «Response» (cf. nt. 14), 34-35; J.P. BEAL, «Administrative Tribunals» (cf. nt. 1), 53-70.

⁶² Cf. K. MATTHEWS, «The Development and Future of the Administrative Tribunal» (cf. nt. 3), 176.

⁶³ Cf., per esempio, *Communicationes* 6 (1974) 32.

⁶⁴ Cf., per esempio, J.A. ALESANDRO, «Response» (cf. nt. 14), 34.

⁶⁵ Basterebbe pensare quanto è debitrice al sistema napoleonico del Superiore-giudice la scelta del Codice del 1917 di sottrarre all’esame dei tribunali gli atti e i decreti degli Ordinari (cf. c. 1601).

⁶⁶ Cf., per esempio, le lucide osservazioni di Z. VARALTA («De principio subsidiariorum relate ad ordinandam admini-

non l'appiattimento) sui diversi sistemi locali di Giustizia Amministrativa⁶⁷;

– *il fatto che gli atti di un vescovo venissero giudicati da un collegio di ecclesiastici non insigniti dell'ordine episcopale*⁶⁸. Ciò già avviene, senza contestazione, sia nell'ambito della competenza riservata alla Rota Romana, i cui giudici sono solitamente presbiteri (cf. c. 1405 §3, 1°) sia nel caso, eccezionale, in cui il vescovo decida di esercitare personalmente il *munus iudicandi* e la sentenza emanata sia poi esaminata in appello;

– *la scarsa fondazione ecclesiologica delle conferenze episcopali, che avrebbero dovuto o potuto istituire i tribunali amministrativi locali*. Se da un lato si può concordare che le conferenze episcopali non possiedono (o non è loro riconosciuto) un solido fondamento teologico, nondimeno canonicamente lo statuto è sufficientemente definito e già nel diritto vigente esercitano una certa competenza nella costituzione dei tribunali interdiocesani, almeno di appello;

strationem iustitiae in Ecclesia», in *Acta Conventus Internationalis Canonistarum, Romae diebus 20-25 maii 1968 celebrati*, Città del Vaticano 1970, 349-350), le proposte della Commissione per la revisione del Codice (cf. Principio V, in *Communicationes* 1 [1969] 82) e le decisioni di centralizzazione operate nel Codice vigente (cf. cc. 1402; 87 §1; 1470; 1509; 1520; 1561; 1649 §1; cf. pure c. 1602 §3; *Communicationes* 2 [1970] 185; 10 [1978] 219).

⁶⁷ Cf. quanto detto sopra circa i tribunali amministrativi che operano sotto altro nome.

⁶⁸ «Videre de recursu adversus decretum Episcopi solummodo ad superius organum episcopale spectare debet, id est organum ex Episcopis compositum»; Card. Casaroli, in *Congregatio plenaria* (cf. nt. 61), 340.

– *il pericolo di trasformare il vescovo da pastore a funzionario*. Il pericolo, realmente esistente, non appare accentuato dall'introduzione dei tribunali amministrativi inferiori, in quanto è già tutto costituito nei vigenti ricorsi gerarchici⁶⁹. Negli uni e negli altri è piuttosto da rinvenire un metodo per un controllo nell'esercizio del potere da parte dei vescovi, per evitare un uso arbitrario e preservarne la reale natura ministeriale;

– *interferenza con l'esercizio dell'autorità discrezionale tesa al raggiungimento del bene comune, con il rischio di paralisi dell'attività pastorale*⁷⁰. Molto, se non tutto, dipende dalle norme sostantive e processuali in ambito amministrativo e dalla prudenza degli operatori⁷¹;

– *scoraggiamento dell'obbedienza*. L'obbedienza richiede un comando giusto e legittimo: nessuno può essere costretto a sottostare ad un atto ingiusto⁷². L'affermazione contraria metterebbe in pericolo la giustificazione (e l'esistenza) della stessa funzione giudiziale nella Chiesa (cf. c. 1401 *incipit*);

⁶⁹ Basti considerare i ricorsi gerarchici quanto ai vizi dell'atto impugnato che possono sollevare (cf. c. 1737: «propter quodlibet iustum motivum») sia quanto ai poteri attribuiti al superiore gerarchico (cf. c. 1739).

⁷⁰ Cf. intervento di mons. Bank, in *Congregatio plenaria* (cf. nt. 61), 340-342.

⁷¹ Cf. J.P. BEAL, «Administrative Tribunals» (cf. nt. 1), 59-60.

⁷² Cf. P. CIPROTTI, «La giustizia amministrativa nella revisione del "Codex Iuris Canonici"», in *De iustitia administrativa in Ecclesia. La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Roma 1984, 126.

– *pericolo per il rispetto dovuto all'autorità ecclesiastica*⁷³. Non meno pericoloso appare il sospetto o l'impressione di arbitrio da parte dell'autorità. Senza considerare poi che i tribunali amministrativi locali, regolando processualmente le contestazioni, rafforzano l'autorità, eliminando le contestazioni fondate esclusivamente sull'animosità;

– *incoraggiamento della litigiosità*⁷⁴. Il problema che si avverte non pare tanto nel fatto che vi sia litigiosità, quanto piuttosto *come* si possa rispondere adeguatamente a tale fenomeno che appartiene alla Chiesa di ogni tempo. Risposte inadeguate ai conflitti intraecclesiali producono spesso fenomeni ancora peggiori, quali l'abbandono della Chiesa o la ricerca (e la relativa connivenza da parte dell'autorità) di compromessi di fatto: «Non si devono [...] chiudere gli occhi di fronte ai danni spirituali che possono derivare dall'eventuale incongruente uso della potestà nella Chiesa, e specialmente dagli atti dell'autorità che violano i diritti soggettivi, creando amarezze e scoraggiamenti, se non forse anche disperazione, nel cammino della fede e nell'esercizio del ministero»⁷⁵;

– *il pericolo di aggiungere solo un'istanza burocratica ulteriore*. Suggestivamente alcuni Autori connettono la funzione del tribunale amministrativo

⁷³ «Agitur de materia valde delicata in Ecclesia, quae posset subvertere disciplinam ecclesiasticam»; Card. Palazzini, in *Congregatio plenaria* (cf. nt. 61), 339.

⁷⁴ R.J. CASTILLO LARA, «Some General Reflections on the Rights and Duties of the Christian Faithful» (cf. nt. 13), 24; P. CIPROTTI, «La giustizia amministrativa» (cf. nt. 72), 132.

⁷⁵ Z. GROCHOLEWSKI, «I tribunali regionali amministrativi...» (cf. nt. 51), 165.

con quella di risoluzione dei conflitti di competenza (cf. Costituzione apostolica *Pastor bonus* art. 123 §3 per la Segnatura Apostolica), quasi a indicare nei medesimi tribunali appunto un tentativo di superamento della incertezza o confusione dell'ambito amministrativo⁷⁶;

– *la scarsità di risorse materiali e umane*⁷⁷. La ragione non appare decisiva, se si considera che, a prenderla rigorosamente, anche l'esistenza dei tribunali ordinari in molti casi sarebbe messa in discussione. Si tratta piuttosto di rilevare che le risorse dipendono dal numero dei ricorsi che ci si potrebbe attendere, mentre non appare impossibile che i tribunali amministrativi utilizzino tutte o la maggior parte delle persone e strutture dei tribunali ordinari, quasi fungendo da sezioni dei medesimi⁷⁸;

– *il pericolo di creare un'alternativa al ricorso gerarchico, prima che gli si permetta di esprimere tutte le sue potenzialità*. Pur essendo opinione comune la scarsa proceduralizzazione del ricorso gerarchico e le vaste possibilità del diritto particolare al

⁷⁶ Cf. J.P. BEAL, «Administrative Tribunals» (cf. nt. 1), 61-62.

⁷⁷ Cf. K. MATTHEWS, «The Development and Future of the Administrative Tribunal» (cf. nt. 3), 190-191; J.A. ALESANDRO, «Response» (cf. nt. 14), 34. Sul rilievo di questa ragione nell'espunzione della previsione facoltativa dei tribunali amministrativi locali dal Codice cf. T. J. PAPROCKI, «Ad c. 1732» (cf. nt. 17), 1824, nt. 39, ove si riferisce da parte del Card. Grochowski il parere espresso da molte conferenze episcopali. Cf. pure *Congregatio plenaria* (cf. nt. 61), 336; 337; 339; 340; 342.

⁷⁸ Cf. K. MATTHEWS, «The Development and Future of the Administrative Tribunal» (cf. nt. 3), 193. Cf. l'esperienza del tribunale amministrativo di Milwaukee.

riguardo⁷⁹, questo non toglie la specificità del mezzo giudiziario costituito dal tribunale amministrativo, che non deprimerà, anzi promuoverà lo stesso ricorso gerarchico.

Prevalgono pare, anche a livello di sperimentazione, le ragioni positive, che pure emergono *e contrario* dalle risposte solo accennate alle principali difficoltà recensite. Si tratta soprattutto

– *del ritorno al concilio Vaticano II*. Non pare possibile evitare di considerare la grave mancanza di attuazione del principio VII della revisione del Codice, forse l'unico principio programmatico non attuato. In esso si rilevava che «*necessitas ubique persentitur ordinandi in Ecclesia tribunalia administrativa secundum gradus et species, ita ut defensio iurium in eisdem habeat propriam et canonicam proceduram quae apud auctoritates diversi gradus apte evolvatur*»⁸⁰;

– *di una maggiore maturità* acquisita nel rapporto fedeli-autorità, dopo alcune fluttuazioni immediatamente postconciliari;

⁷⁹ Pur essendo vero che «the more we exploit this as yet unmined potential of hierarchical recourse the more the structures we craft are likely to bear a suspicious resemblance to a tribunal» (J.P. BEAL, «Administrative Tribunals» [cf. nt. 1], 63), a nessuno giova tale ambiguità.

⁸⁰ *Communicationes* 1 (1969) 83. Il sistema del Superiore-giudice con il suo tipico strumento, ossia il ricorso gerarchico, appare chiaramente coerente con l'impostazione ecclesiologica del Codice del 1917, superata in molti punti dall'ecclesiologia conciliare; cf. J.P. BEAL, «Administrative Tribunals» (cf. nt. 1), 45-50.

– *dell'applicazione del principio di sussidiarietà*, che fa parte dei principi direttivi della revisione del Codice⁸¹;

– *della comunione in una Chiesa dai molti ministeri*. «In una Chiesa nella quale tutti i fedeli partecipano attivamente alla missione della Chiesa, le probabilità di tensioni e conflitti tra i diritti dei fedeli e le decisioni dell'autorità amministrativa sono esponenzialmente maggiori che in una Chiesa in cui la grande maggioranza dei fedeli sono prevalentemente passivi rispetto al ministero dei chierici»⁸².

G. Paolo MONTINI

⁸¹ Cf. *Communicationes* 1 (1969) 80-82.

⁸² J.P. BEAL, «Administrative Tribunals» (cf. nt. 1), 50.