



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA**

**SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI**

**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

Tesi di Laurea

**LA RESPONSABILITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE ECCLESIASTICA:  
DAI PRINCIPI GENERALI AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO.  
BREVE ANALISI IN CHIAVE COMPARATISTICA**

Relatore:

Chiar.ma Prof.ssa Daniela Tarantino

Candidato:

Giuseppe Scigliano  
(matricola n. 4535247)

Anno Accademico 2021/2022



## Indice

Introduzione	p. 6
<b>CAPITOLO I</b>	
<b>PRINCIPI GENERALI DELL'ORDINAMENTO CANONICO</b>	
1. Principi fondamentali del diritto canonico	p. 11
1.1 La <i>salus animarum</i>	p. 11
1.2 L' <i>aequitas canonica</i>	p. 13
1.3 Il volto del diritto canonico alla luce di tali principi	p. 14
2. Altri principi canonici dipendenti dalla <i>salus animarum</i> e dall' <i>aequitas</i>	p. 15
2.1 L'uguaglianza dei fedeli	p. 16
2.2 La dottrina dei carismi personali	p. 18
2.3 Il principio di legalità	p. 18
2.4 Il principio di autonomia	p. 19
2.5 Comunione e sussidiarietà nella gestione dei beni	p. 20
<b>CAPITOLO II</b>	
<b>GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA NEL DIRITTO CANONICO</b>	
1. L'apparato amministrativo canonico	p. 22
2. La giustizia amministrativa canonica	p. 24
2.1 La giustizia amministrativa prima del Codice dell'83	p. 25
2.2 La riforma del 1967	p. 26
2.3 Soluzioni alternative da parte delle Chiese locali	p. 28
3. La riforma del Codice di diritto canonico (segue)	p. 30
3.1 Normativa inerente agli atti amministrativi	p. 30
3.2 I ricorsi amministrativi nel Codice vigente	p. 31
4. Punti di contatto e di divergenza con il diritto italiano	p. 33
4.1 Analisi comparata del diritto amministrativo in generale	p. 34
4.2 Analisi comparata della procedura amministrativa	p. 34
<b>CAPITOLO III</b>	
<b>LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA NEL DIRITTO CANONICO</b>	
1. La responsabilità amministrativa	p. 36
1.1 <i>Officium e munus</i>	p. 37
2. Diverse forme di responsabilità	p. 38
2.1 La responsabilità personale	p. 38
2.2 La responsabilità di enti ed amministratori e le norme connesse	p. 42

2.3 La responsabilità per atti invalidi e le norme connesse (segue)	p. 43
2.4 La responsabilità per atti illegittimi	p. 45
3. I danni e la loro riparazione	p. 46

## CAPITOLO IV CONCLUSIONI

1. Sulla prospettiva assunta circa la responsabilità amministrativa	p. 48
1.1 La comparazione dei principi nell'ordinamento canonico e negli ordinamenti secolari	p. 49
2. Due posizioni dottrinali opposte sulla comparazione della responsabilità amministrativa nel diritto canonico	p. 51
3. La chiave con cui guardare alla normativa amministrativa canonica.	p. 52
Bibliografia	p. 55



## INTRODUZIONE

L'analisi del tema presente partirà, nel primo capitolo, da una presentazione dei principi generali dell'ordinamento canonico, con specifica e particolare attenzione per gli aspetti di tali principi che riguardano il diritto amministrativo, in specie con riguardo a procedure degli atti, procedure giudiziarie e di composizione dei conflitti e in generale circa la responsabilità dell'amministrazione nei confronti degli utenti. Nel secondo ci si addenterà nella trattazione dei procedimenti giudiziari di tipo amministrativo e della normativa circostante (come le altre procedure di composizione), andando a toccare non solo le sue modalità, finalità, presupposti e risultati ma anche analizzando i diritti i quali costituiscono oggetto della tutela che esso assicura, con un breve richiamo comparatistico con l'analoga disciplina italiana in materia di giustizia amministrativa. Passando al terzo capitolo si affronterà il tema della responsabilità amministrativa vera e propria, richiamando i principi che vi si applicano, affrontandone le varie tipologie rinvenibili in seno al diritto canonico, ricostruendola attraverso fonti e dottrina, trattando dunque il tema centrale della tesi presente. Infine il quarto ed ultimo capitolo conterrà la conclusione, tirando le fila del discorso con un breve esame delle opinioni dottrinali in materia.

Premessa utile e al contempo necessaria all'intera trattazione è delineare i principi generali dietro all'attuale *Codex Iuris Canonici*.

Il Codice recepisce, almeno in parte, i principi conciliari attinenti al suo ambito, come presentati dal Concilio Vaticano II. Il Concilio, che si svolse tra il 1963 e il 1965, aveva, per espressa volontà del suo promotore, Papa Giovanni XXIII, l'obiettivo, tra gli altri, di sostituire il precedente codice di diritto canonico, conosciuto come *Codice piano benedettino*, del 1917. L'opera di revisione normativa non iniziò durante il Concilio ma alla sua conclusione: dopo di esso fu infatti nominata una commissione che lavorò fino al 1981 per produrre il testo definitivo, il quale fu ulteriormente sottoposto a revisione dall'allora pontefice S. Giovanni Paolo II, tramite un'altra commissione di esperti, per poi essere promulgato dallo stesso nel 1983, tramite la costituzione apostolica *Sacrae disciplinae leges*.

Con riguardo al presente argomento, dei sette libri del Codice di diritto canonico risaltano notevolmente il primo, in materia di interpretazione e applicazione delle norme trovate nei libri seguenti; il secondo, che riguarda direttamente i fedeli, specificando la distinzione tra laici e clero; il quinto, che tratta della proprietà e gestione dei beni temporali della Chiesa; e infine il settimo, nel quale è contenuta la normativa processuale.

Innanzitutto, tra gli aspetti di cui è necessario parlare appare estremamente rilevante sottolineare la notevole peculiarità che rinveniamo nel diritto canonico, la quale lo contraddistingue in maniera preponderante dagli altri ordinamenti giuridici, che potremmo dire civili. Infatti, il diritto canonico, nella sua natura di ordinamento giuridico della Chiesa cattolica, è sottoposto alla missione terrena della stessa, ovverosia l'annuncio e la diffusione del Vangelo e la cura dei fedeli, o, per dirla in termini tecnici, la *salus animarum*<sup>1</sup>. Tale fine soprannaturale definisce e conforma la modalità di applicazione, la natura e la forma del diritto canonico stesso, tanto che non può mai perdersi di vista questo fondamento quando si tratta del diritto della Chiesa cattolica, neanche nell'ambito innovativo e in qualche modo recente che è il diritto amministrativo canonico. Ciò non può significare che l'oggetto della canonistica sia "teologico" in natura, bensì questo rimane "giuridico" nella sua sostanza, nel senso che tale oggetto «è – e deve essere – il "Diritto canonico"»<sup>2</sup>. Dunque, essendo arrivati a individuare, almeno nominalmente, quale sia l'oggetto della canonistica, se ne debbono individuare e rilevare le caratteristiche, meglio, le condizioni di esistenza.

Gettando uno sguardo al XVIII secolo, il diritto amministrativo è rinvenibile in quel cambiamento fondamentale che portò a modificare la concezione di un potere personale del sovrano sul suo "regno", territorio e sudditi, ad una affermazione di organizzazione impersonale, suprema e sovrana, di tipo però statale<sup>3</sup>. In tale nuova prospettiva non è più la comunità ad essere al centro ma l'individuo, ed è quest'ultimo a fare da oggetto al diritto, nell'ottica di una

---

<sup>1</sup> Cfr. P. Grossi, *Aequitas canonica: tra codice e storia*, in *Jus online 1-2015*, p. 5; J. Herranz, *Salus Animarum, Principio dell'ordinamento canonico*, in *Ius Ecclesiae*, 12 (2000), pp. 291-306.

<sup>2</sup> P. Gherri, *Metodo e modelli nel diritto amministrativo canonico*, in *Prawo Kanoniczne*, 56 (2013), n. 4, p. 42.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 44.

posizione di contrasto, o almeno concorrenza, degli individui fra loro e di questi con lo Stato. Appunto la struttura degli ordinamenti giuridici occidentali moderni è rinvenibile in una sommaria suddivisione tra diritto costituzionale (che delimita la sostanza dello Stato e le sue facoltà), diritto penale (con cui l'ordinamento si prende carico dell'incolumità dei cittadini), diritto civile (per la regolazione dei rapporti privati tra cittadini) e infine diritto amministrativo (in forma di vincolo per lo Stato nei confronti dei cittadini, dal quale è limitato nella sua supremazia).

In questo scenario, l'ordinamento della Chiesa cattolica è rimasto nettamente distinto, in primo luogo nella sua fondazione, in quanto etero-fondato (su Cristo e non sul popolo). Invece, la forma "costituzionale", potremmo dire, è rimasta quella di una comunità di comunità e il soggetto del diritto canonico è appunto la comunità cristiana, con la sua peculiare missione già citata, non i singoli cittadini con la loro volontà di realizzazione (anche all'interno di comunità più o meno grandi, sia chiaro). Detto questo, non rimane che individuare nel campo diritto amministrativo canonico esclusivamente (almeno, perlopiù) l'organizzazione istituzionale della sua «struttura e dei rapporti tra Organi ed Istituzioni, in una prospettiva unicamente fisiologica dell'Istituzione stessa e non contrappositoria tra questa e gli "individui" che ad essa si relazionano, come traspare – invece – dalla maggior parte dell'attuale dottrina canonistica in materia. Il rapporto, infatti, tra comunità e suo membro non è assimilabile a quello tra Stato e cittadino»<sup>4</sup>. Non solo: come già anticipato, la legittimazione è notevolmente diversa tra le due tipologie di ordinamenti. Il tipico Stato moderno ripone la sovranità nel popolo, il quale sostanzialmente si autogoverna, principalmente nelle forme della democrazia rappresentativa, mentre lo stesso non è possibile dire della Chiesa, per la legittimità della quale non è prevista alcuna legittimazione popolare, né autogoverno. Invece la legittimazione proviene da fuori, in via spirituale, e la gestione si attua su una base vocazionale, con una forte preponderanza dell'elemento gerarchico anziché di una visione "orizzontale".

---

<sup>4</sup> P. Gherri, *Metodo e modelli nel diritto amministrativo canonico*, cit., p. 47.

Ma allora, se nell'ambito del diritto canonico il diritto amministrativo non riguarda in specie la relazione tra amministrazione e "cittadino" (o meglio, fedele, in questo caso), quale sarebbe la forma assunta concretamente dal diritto amministrativo canonico? Citando Santi Romano: «il Diritto amministrativo, prima di disciplinare i rapporti che nascono dalla funzione amministrativa, è il Diritto che stabilisce l'organizzazione degli Enti che la esercitano»<sup>5</sup>, intendendo dunque che il primo punto su cui soffermarsi nell'analisi di tale branca del diritto sia proprio la materia dell'organizzazione interna, essendo la sua funzione originaria e concettualmente precedente quella di regolare i rapporti che appunto derivano dalla funzione amministrativa. Non è da trascurare infatti che nel diritto canonico l'organizzazione amministrativa si occupa di gestire beni e risorse "pubbliche" anziché prevalentemente gestire «beni/situazioni individuali dei soggetti coinvolgendoli – autoritativamente – nel c.d. *interesse pubblico* che ne limita o ne amplia il patrimonio giuridico attuale o potenziale»<sup>6</sup>, come accade negli ordinamenti civili. Una simile distinzione diventa rilevante se si considera che dunque sono diversi i possibili motivi di contrasto od opposizione degli eventuali destinatari dell'azione pubblica nei confronti dell'amministrazione, così come è diversa la capacità di influenza di queste azioni di resistenza nelle due tipologie di ordinamento, tanto che «in tale contesto eventuali opinioni discordanti sulla "gestione" delle risorse ecclesiali "pubbliche" (spirituali, materiali o personali) appartengono, in prima approssimazione, alle dinamiche stesse del discernimento di governo e all'interno di tale contesto e dinamica devono essere – ordinariamente – gestite»<sup>7</sup>.

Da ultimo, vale la pena di sottolineare un'ulteriore differenza tra il diritto amministrativo statale e l'impianto dell'amministrazione nell'ambito del diritto canonico. Quest'ultimo, difatti, è in realtà slegato dalla Chiesa cattolica in quanto tale (così come dalla Santa Sede)<sup>8</sup>, in virtù del fatto che nell'ambito di questa sono assenti tanto un ente sovrano caratterizzato da una forma di

---

<sup>5</sup> S. Romano, *L'Ordinamento giuridico*, 2 ed., Firenze 1945, p. 80.

<sup>6</sup> P. Gherri, *Metodo e modelli nel diritto amministrativo canonico*, cit., p. 50.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 52.

supremazia, quanto un patrimonio unitario che abbia la funzione di reggere le necessità unitarie dell'amministrazione. A rafforzare questo punto vale la pena di sottolineare come il Pontefice non eserciti potestà in nome e per conto della Chiesa ma personalmente. Con riguardo all'esistenza di un patrimonio unitario, basta menzionare che precedentemente al Codice canonico del 1983 parrocchie e diocesi non esistevano come enti ma nella forma di benefici connessi agli uffici di parroco e vescovo, a fini di sostentamento. Ancora, non è neppure presente una struttura patrimoniale come quella demaniale, né un sistema tributario, né esistono dipendenti alle dipendenze della Chiesa cattolica. E ancora, non si può non guardare anche allo scollamento che si rinviene tra ufficio ecclesiastico e la funzione di rappresentanza e amministrazione degli enti canonici, tale per cui nella stessa persona sussistono sia l'ufficio che la rappresentanza, la quale dipende dal primo ma al tempo stesso ne è funzionalmente distinta<sup>9</sup>, in quanto tali enti non costituiscono in alcun modo espressione della realtà gerarchica canonica.

Infine, è da dirsi che ogni ente canonico non si configura come parte di un insieme più grande che lo contenga, quanto invece si trova ad attuare sotto la propria personale responsabilità e gestione tutte le proprie attività e risorse, mentre la subordinazione di tipo gerarchico che è presente nella Chiesa riguarda non gli enti ma i titolari di questi. Tutto questo trova perfetta corrispondenza nella descrizione iniziale che abbiamo dato della Chiesa cattolica come "comunità di comunità", intesa quale insieme di enti interdipendenti, e persino collocati in maniera gerarchicamente subordinata, ma comunque sussistenti per sé stessi e connessi.

---

<sup>9</sup> P. Gherri, *Metodo e modelli nel diritto amministrativo canonico*, cit, p. 55.

# CAPITOLO I

## PRINCIPI GENERALI DELL'ORDINAMENTO CANONICO

SOMMARIO: 1. Principi fondamentali del diritto canonico. - 1.1. La *salus animarum*. - 1.2. L'*aequitas canonica*. - 1.3. Il volto del diritto canonico alla luce di tali principi. - 2. Altri principi canonici dipendenti dalla *salus animarum* e dall'*aequitas*. - 2.1. L'uguaglianza dei fedeli. - 2.2. La dottrina dei carismi personali. - 2.3 Il principio di legalità. - 2.4. Il principio di autonomia. - 2.5. Comunione e sussidiarietà nella gestione dei beni.

### 1. Principi fondamentali del diritto canonico.

In questo capitolo si passeranno in rassegna i principi fondamentali del diritto canonico e si introdurrà in maniera propria l'argomento del diritto amministrativo canonico.

#### 1.1 *La salus animarum*.

Per cominciare non si può non riprendere quel fine della Chiesa che è stato già precedentemente enunciato, ossia la salvezza delle anime<sup>10</sup>, che comporta dunque l'espansione del numero di fedeli<sup>11</sup> e la loro guida spirituale. Se dunque tale fine non può dirsi esclusivo del diritto canonico, in quanto riguarda l'intera attività della Chiesa come comunità, può certamente essere ritenuto proprio del diritto canonico, sia nel senso che ad esso il diritto deve tendere<sup>12</sup>, sia nel senso che ogni aspetto del diritto (come l'interpretazione e l'applicazione), non solo la forma, devono essere improntati a questo fine. Tanto è vero che tra i Consultori della Commissione per la revisione del Codice si poneva ancora il dibattito tra *salus animarum* intesa come limite intrinseco all'attività legislativa e interpretativa, o come «principio informatore dell'intero ordinamento canonico»<sup>13</sup>, dibattito che è stato in parte superato da S. Paolo VI, allora Pontefice in carica, quando egli ha da un parte confermato la natura fondamentale del fine della salvezza delle anime, e dall'altra ne ha esplicitato il significato di fine immediato del diritto canonico

---

<sup>10</sup> Can. 210, *Codex Iuris Canonici*.

<sup>11</sup> Can. 211, *Codex Iuris Canonici*.

<sup>12</sup> Come fu anche insegnato da S. Tommaso d'Aquino: «*finis iuris canonici tendit in quietem Ecclesiae et salutem animarum*», cfr.: J. Herranz, *Salus Animarum, Principio dell'ordinamento canonico*, in *Ius Ecclesiae*, n. 12 (2000), p. 292.

<sup>13</sup> J. Herranz, *Salus Animarum*, cit., p. 292.

(ordinamento e scienza) che è quello di «comporre le sue norme e le sue istituzioni in modo tale che siano indirizzate al supremo fine pastorale della *salus animarum*»<sup>14</sup>. Dunque esso non è soltanto un principio fondamentale del diritto canonico, in senso stretto, ma certamente funge da fine a cui giungere attraverso l'attività giuridica in senso lato, e diventa una sorta di presupposto o anche criterio di interpretazione rispetto al diritto e alla sua applicazione: «[...] il Diritto canonico umano è contrassegnato dal carattere dell'elasticità, nel senso che la regola giuridica generale deve potersi plasmare e adattare alla singola situazione soggettiva per favorire il raggiungimento della salvezza eterna delle anime (*salus æterna animarum*), fine ultimo della Chiesa»<sup>15</sup>. Si può inoltre ben sottolineare come, in preminente differenza con l'ordinamento civile, il diritto amministrativo canonico non sia improntato ad ottenere obiettivi ricevuti dal popolo, come è per il diritto amministrativo statale, tramite assegnazione democratica, quanto invece serva ad organizzare la struttura gerarchica e a governare la comunità dei fedeli, facendo invece proprio quel compito di raggiungimento della salvezza delle anime che è imposto, letteralmente, dall'alto<sup>16</sup>. È bene però sottolineare come la salvezza delle anime non sia solamente fine della Chiesa e, mediatamente, fine del diritto canonico, ma anche principio ispiratore della legislazione canonica (con particolare riferimento al vigente codice) e criterio di interpretazione del diritto stesso<sup>17</sup>.

Per riassumere la questione intorno alla *salus animarum* come principio fondamentale del diritto canonico, si può dire che essa, inserita nelle maglie di un ordinamento giuridico, lo segna con una particolare natura teleologica «che richiede la finalizzazione dell'attività sui beni agli scopi istituzionali riassunti nel secondo paragrafo del can. 1254: “I fini propri sono principalmente: ordinare il culto divino, provvedere ad un onesto sostentamento del clero e degli altri ministri, esercitare opere di apostolato sacro e di carità, specialmente a servizio dei

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 293.

<sup>15</sup> M. Nacci, *L'evoluzione storica del diritto canonico e delle sue fonti giuridiche*, in *Manuale di diritto canonico*, a cura di M.J. Arroba Conde, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2015, p. 31.

<sup>16</sup> Cfr. E. Chiti, *The Administrative Law of the Roman Catholic Church. A Comparative Inquiry*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, LXII (2012), 1, p.148, dove viene specificato che: «*the traditional understanding of the Church as an articulated pattern of inter-individual relationships through which the salus æterna animarum may be achieved*».

<sup>17</sup> J. Herranz, *Salus Animarum*, cit., p. 291.

poveri”»<sup>18</sup>, rimandando a considerazioni successive in merito all’autonomia dell’amministrazione.

## 1.2 L’*aequitas* canonica.

Senza soffermarci ulteriormente sulla questione della *salus aeterna animarum*, che pare ampiamente consolidata come criterio fondamentale e trasversale che attraversa tutto il diritto in ogni sua manifestazione, si può passare ad un altro principio di somma importanza per il diritto canonico: l’*aequitas*. Si può considerare l’equità canonica come un dato praticamente scontato nella sua applicazione al diritto, tanto che durante i lavori di preparazione del vigente Codice di Diritto Canonico si decise di non inserire riferimenti all’equità nelle norme concernenti la formazione di atti amministrativi, in particolare non inserendo una norma che la prevedesse espressamente in tale ambito, in quanto vi era chi la riteneva un principio immanente del sistema ecclesiale (ma non solo per tale ragione<sup>19</sup>). Su questa linea di pensiero si sviluppa dunque la considerazione che l’*aequitas* canonica sia «ritenuta fonte di diritto *extra ordinem*, che opera anche senza essere prevista da una disposizione espressa»<sup>20</sup>. Eppure il Codice dell’83 non si trattiene dal menzionare questo così importante principio; al canone 221, §2 viene detto infatti: «*Christifidelibus ius quoque est ut, si ad iudicium ab auctoritate competenti vocentur, iudicentur servatis iuris praescriptis, cum aequitate applicandis*», ossia che l’applicazione delle leggi canoniche nell’ambito di un processo nel quale siano presenti dei fedeli debba essere eseguita sotto lo sguardo vigile dell’equità. Ora, sebbene tale espressione della norma paia riduttiva all’ambito strettamente giudiziario, un’analisi storica della portata di tale norma ci può aprire la via per considerare l’*aequitas* come un *modus operandi* del diritto in generale, applicabile anche alle azioni dell’autorità, ossia al diritto amministrativo in generale e alla sua applicazione<sup>21</sup>. Vale anche la pena di notare che la forma scritta del canone 221 si riferisce all’equità come parte di un

---

<sup>18</sup> J. Miñambres, *Autonomia e responsabilità nella amministrazione delle risorse della Chiesa*, in *Prawo Kanoniczne* 59 (2016) n. 4, p. 98.

<sup>19</sup> B. Serra, *Sull’equità canonica quale oggetto di una pretesa giuridicamente esigibile*, in *Rivista telematica* ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 36 (2017), p. 1.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 3; S. Berlingò, *Diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 3

<sup>21</sup> B. Serra, *Sull’equità canonica quale oggetto di una pretesa giuridicamente esigibile*, cit., pp. 3-4.

diritto di cui sono titolari i fedeli, e significativamente il canone stesso è contenuto nel Libro II, Parte I, Titolo I, che concerne obblighi e diritti di ogni fedele.

### 1.3 *Il volto del diritto canonico alla luce di tali principi.*

Al di là di ogni elucubrazione che sarebbe possibile fare sulla natura dell'equità come diritto soggettivo del fedele, giuridicamente azionabile o meno a tutela dello stesso, è appropriato notare che vi siano due sfere nel diritto canonico: una della giustizia, che prevede di dare a ciascuno né più né meno di quanto spetti; l'altra, appunto, dell'equità, che al contrario della giustizia non incorpora tanto ciò che è dovuto, quanto un di più rispetto a quello che la giustizia richiede<sup>22</sup>. Tanto è vero che si può dire che l'equità «comporti non solo un adeguamento del diritto positivo alle circostanze, ma un adeguamento comunque favorevole al soggetto chiamato in giudizio»<sup>23</sup>. In ultima analisi, dunque, pare appropriato richiamare le seguenti parole, a proposito di questi due principi fondamentali dell'ordinamento canonico e della loro relazione: «[...] sempre deve essere “*suprema lex*” la “*salus animarum*”. [...] [Il legislatore] ha fatto questa solenne dichiarazione dopo aver affermato [...] il dovere di applicarla “*servita aequitate canonica*”, quasi a sottolineare l'intima connessione esistente tra l'*aequitas* e la *salus animarum* nell'intero ordinamento canonico»<sup>24</sup>. Non solo: la natura del diritto canonico come diritto umano fondato su uno *ius divinum* significa che esso si trova tanto nella posizione di dover comunicare la grazia divina, di favorire la salvezza eterna delle anime, quanto nella posizione, più prosaicamente positivista, di essere e comportarsi come «vera legge, con le sue esigenze di natura tecnica, metodologica e terminologica»<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> B. Serra, *Sull'equità canonica quale oggetto di una pretesa giuridicamente esigibile*, cit., p. 8.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>24</sup> J. Herranz, *Salus Animarum*, cit., p. 294, in riferimento al can. 1752, conclusivo del Codice.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 295.

## **2. Altri principi canonici dipendenti dalla *salus animarum* e dall'*equitas*.**

Se lo svolgimento del discorso attorno ai principi della *salus animarum* e dell'equità canonica potrebbe bastare a gettare le fondamenta di una sorta di "diritto costituzionale" canonico, chi scrive trova che altri tre importanti principi possono essere tratti dal Codice vigente, gettando importanti paralleli con il più familiare ordinamento statale e più in generale con il diritto di matrice democratica occidentale. È importante premettere che un paio dei seguenti "principi" si concretizzano in quelli che, certamente in un ordinamento civile, potrebbero ricondursi a diritti soggettivi. Eppure la nozione di diritto soggettivo è quantomeno incerta nel diritto canonico, preminentemente per le già enumerate differenze negli scopi e nei fondamenti rispetto agli ordinamenti civili moderni. Ovviamente, nel diritto canonico sussistono diritti soggettivi: basti pensare ai diritti dei soggetti nell'ambito dei processi, siano essi tutelati in tal procedimenti o ne facciano parte integrante<sup>26</sup>; ma la questione presente guarda più a quei diritti che oggi sono largamente tutelati a livello costituzionale dagli ordinamenti civili, o fanno comunque parte di quel nucleo che è detto "diritti umani" e sui quali il discorso nell'ambito del diritto canonico rimane ancora un poco più in secondo piano rispetto all'importanza che essi hanno acquisito negli altri ordinamenti.

Occorre però notare come il vigente Codice di diritto canonico sia erede dei principi conciliari del Concilio Vaticano II: nei *Principia* accompagnatori del progetto di revisione codicistica troviamo importanti riferimenti e linee guida, che ci permettono di gettare uno sguardo su quella che fu l'intenzione del legislatore con riguardo a questa nuova codificazione. Sofferamoci in particolare sul n. 6 (tutela dei diritti delle persone) e sul n. 7 (ordinamento della procedura per la tutela dei diritti soggettivi). Nel primo si legge «che l'uso della potestà nella Chiesa – che è potestà al servizio della comunità ecclesiale – “non può essere arbitrario: lo

---

<sup>26</sup> Cfr. J. I. Arrieta, *I diritti dei soggetti nell'ordinamento canonico*, in *Diritto soggettivo. II) Diritto canonico*, *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XI, Roma, 1989, p. 10, dove viene detto: «non v'è alcun dubbio che il riconoscimento o attribuzione di diritti (umani o specificamente ecclesiali) ai soggetti, nonché la loro protezione mediante strumenti giuridici processuali e penali, hanno accompagnato in qualche maniera il diritto della Chiesa lungo il suo intero percorso storico».

vieta il diritto naturale, come pure il diritto divino positivo e il diritto ecclesiastico stesso. A ciascun fedele si debbono riconoscere e tutelare i diritti, sia quelli contenuti nella legge naturale o divina positiva, sia quelli che gli derivano debitamente in forza della condizione sociale acquistata e posseduta nella Chiesa”»<sup>27</sup>, confidando nella redazione di uno statuto per tutti i fedeli che preceda la determinazione delle diverse funzioni nella Chiesa. Tale impostazione si trova riflessa nell’uguaglianza dipendente dalla dignità umana e dalla comunione data dal battesimo, operando di seguito l’integrazione dell’ordinamento gerarchico ecclesiastico “montato” sul presupposto dell’uguaglianza. Il secondo documento fa un passo ulteriore: facendo proprie le necessità tecniche e pratiche del diritto e degli ordinamenti in generale, proclama la necessità che allo statuto faccia seguito una effettiva applicazione del principio di tutela giuridica, eguale per sudditi e superiori, col fine di evitare il sospetto di una gestione arbitraria dell’amministrazione ecclesiastica. Con questo presupposto si sono fondate le basi per discutere di un assetto di strumenti giuridici e tecniche per la tutela dei diritti, con l’effetto dell’introduzione di una giustizia amministrativa canonica, assieme a tutto l’apparato che ne consegue (in maniera preminente la struttura dei tribunali e dei processi), a cui si aggiunge il corollario della distinzione chiara tra le tre funzioni ordinamentali: legislativa, amministrativa (di governo) e giudiziaria<sup>28</sup>.

Dunque, seppur in assenza della effettiva promulgazione della paventata *Lex Ecclesiae Fundamentalis*, legge formalizzata che avrebbe avuto valore costituzionale e che secondo i progetti di revisione avrebbe dovuto contenere gli *officia et iura fundamentalia christifidelium*, è stato possibile ritrovare questo insieme di diritti soggettivi fondamentali, e la concretizzazione della loro tutela, nel Codice vigente, che ne incorporò il progetto.

## 2.1 *L’uguaglianza dei fedeli.*

L’uguaglianza comune a tutti fedeli è sancita dal canone 208: «Fra tutti i fedeli, in forza della loro rigenerazione in Cristo, sussiste una vera uguaglianza nella dignità e nell’agire, e per

---

<sup>27</sup> J. I. Arrieta, *I diritti dei soggetti nell’ordinamento canonico*, cit, p. 16.

<sup>28</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 16.

tale uguaglianza tutti cooperano all'edificazione del Corpo di Cristo, secondo la condizione e i compiti propri di ciascuno», fortemente associata e ad un altro valore inerentemente personale e individuale (la dignità), e al contempo ad un dovere generalizzato di agire in cooperazione, nei limiti delle proprie capacità e posizioni. Appare assai chiaramente anche qui l'importanza fondamentale della comunità e della persistenza della comunione tra le parti del corpo-Chiesa, così eminentemente mostrata dall'armonizzazione del valore di ogni singolo individuo (e fedele) in quanto tale, e la sua capacità, nonché obbligo, di mettersi al servizio, secondo i propri talenti, della Chiesa tutta, nella sua natura fortemente comunitaria.

In un primo momento la codificazione canonica (ci si riferisce al Codice di diritto canonico latino del 1917) «riconobbe genericamente i diritti dei cristiani derivanti dal battesimo (can. 87) e, tra molte altre norme a tutela di diversi diritti dell'uomo e del cristiano, formulò espressamente il diritto dei fedeli – attribuito di nuovo solo ai laici – di ricevere dal clero i beni spirituali, e in primo luogo gli aiuti necessari per la salvezza (can. 682)»<sup>29</sup>, ma aldilà di questi richiami fondò l'impianto dell'ordinamento canonico non sulla tutela dei diritti umani, come sarebbe tipico per un ordinamento civile, bensì sulla struttura gerarchica dell'impianto ecclesiastico, facendo quindi leva principalmente sul principio gerarchico e di conseguenza sottolineando la disuguaglianza tra chierici e fedeli laici, in una logica che non offriva molti appigli per un seria considerazione della posizione giuridica dei fedeli.

Chiaramente il percorso storico della scienza del diritto canonico è poi virato in un'altra direzione, anche grazie all'opera di riforma del codice del Concilio Vaticano II, nei cui documenti si trovano invece ben espressi i diritti soggettivi (fondamentali), quali l'uguaglianza, per l'appunto, o la dignità e libertà dei fedeli, pur senza negare il riconoscimento di verità delle differenze di capacità e ruoli (dunque senza negare, e anzi integrandovi, la struttura gerarchica)<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> J. I. Arrieta, *I diritti dei soggetti nell'ordinamento canonico*, cit., p. 11.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 13-14.

## 2.2 *La dottrina dei carismi personali.*

Per quanto in sé questo punto di trattazione non sia strettamente giuridico, è possibile trovare che esso si leghi in maniera armonica ad un insieme di diritti o aspetti della personalità umana riconosciuti e tutelati dal diritto (canonico o meno), quali sono la libertà personale, l'autodeterminazione e la dignità umana, comprensivi di tutte le loro conseguenze. Non solo, l'ordinamento canonico prevede il diritto-dovere di esercitare e accrescere i carismi personali, valido per ogni fedele; un'impostazione che può «contribuire [...] al buon funzionamento delle diverse strutture che consentono ai fedeli di rispondere alla loro vocazione soprannaturale e di partecipare pienamente alla missione della Chiesa»<sup>31</sup>. Tale impostazione di fondo diviene importantissima se si considera quale sia l'applicazione concreta di simili principi nell'ambito del diritto canonico: il riconoscimento del diritto associativo (all'origine del tema del cosiddetto “terzo settore”) e l'attiva partecipazione dei fedeli laici alla missione evangelizzatrice della Chiesa, con cui si dà «una definitiva risposta a tendenze antiggiuridiche che contrapponevano carisma e istituzione e, più radicalmente, una Chiesa dei carismi ad una Chiesa del diritto»<sup>32</sup>.

## 2.3 *Il principio di legalità.*

Occorre anche presentare un'ulteriore riflessione che ha segnato tanto i lavori preparatori del Codice quanto il Codice stesso, ossia l'introduzione del principio di legalità all'interno dell'ordinamento canonico. È bene fare immediatamente il punto sul significato di tale principio che nell'ordinamento di riferimento per il presente lavoro non si adagia sullo stesso significato datogli dagli ordinamenti democratici. In questi ultimi il principio di legalità si deve intendere nel senso di «concretizzazione della sovranità popolare che, attraverso le camere (potere legislativo) controlla l'attività di governo»<sup>33</sup>, mentre nell'ordinamento della Chiesa assume il senso tecnico della superiorità delle norme di diritto rispetto all'autorità, la quale è vincolata

---

<sup>31</sup> S. Giovanni Paolo II, «*Discorso alla Canon Law Society of Great Britain and Ireland*», 22-V-1992, *Communicationes* 24, 1992, p. 10.

<sup>32</sup> J. Herranz, *Salus Animarum*, cit., p. 298.

<sup>33</sup>*Ibidem*, p. 298.

«*modo iure praescripto*»<sup>34</sup> nell'esercizio della potestà amministrativa ed esecutiva (ma anche per quella legislativa e giudiziaria), a norma dei canoni 135 e ss., posti nel Titolo VIII, "La potestà di governo", del Libro I. Perciò: «l'amministrazione deve assoggettarsi alla legge generale, anche se ciò non è incompatibile con la dovuta discrezionalità dell'autorità nel governo delle risorse e nemmeno con l'eventuale impugnazione degli atti amministrativi singolari da parte dei fedeli»<sup>35</sup>.

E una tale prescrizione è tanto volta ad evitare l'abuso di governo, quanto il pericolo di un comportamento indolente da parte della stessa autorità, la quale potrebbe non mettere in pratica le prescrizioni di legge (che, lo si ricorda, hanno il fine ultimo nella *salus animarum* e in tal senso entrano a far parte del più grande quadro che è la funzione della Chiesa in tutti i suoi aspetti). Con questa chiave di lettura diviene lampante come il diritto canonico (come scienza) non possa essere considerato un esercizio sterile, al servizio di un potere gerarchico assoluto, privo di «alcuna responsabilità giuridicamente esigibile»<sup>36</sup>.

#### 2.4 *Il principio di autonomia.*

Con autonomia si intende la capacità di un ente di determinare delle proprie norme, produrre atti, anche coercitivi di certi comportamenti, sia tramite leggi in senso proprio (cfr. can. 8), sia attraverso norme amministrative (cfr. can. 30, can. 31, ecc.) o statutarie<sup>37</sup>. Nel 1967 tale principio fu incluso tra i principi che dovevano porsi come guide nella redazione del nuovo Codice di diritto canonico, così come affermato dal Sinodo dei Vescovi, e fu ritenuto ancillare del principio di sussidiarietà, facendo parte del suo corollario<sup>38</sup>. In questo modo si sancisce quell'autonomia che non è solo rispecchiata sul piano legislativo ma anche su quello esecutivo e comporta dunque la possibilità di indirizzare la propria gestione liberamente, senza pressioni esterne, ma nei limiti del raggiungimento degli scopi propri dell'organizzazione

<sup>34</sup> Cfr., can. 135, *Codex Iuris Canonici*.

<sup>35</sup> J. Miñambres, *Autonomia e responsabilità nella amministrazione delle risorse della Chiesa*, cit., p. 107.

<sup>36</sup> J. Herranz, *Salus Animarum*, cit., p. 299.

<sup>37</sup> Cfr. J. Miñambres, *Autonomia e responsabilità nella amministrazione delle risorse della Chiesa*, cit., p. 98; J.I. Arrieta, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Milano 1997, p. 97; A. Viana, *La norma statutaria y la autonomía de los entes en la Iglesia*, in J. Canosa (cur.), *I principi per la revisione del Codice di Diritto canonico. La ricezione giuridica del Concilio Vaticano II*, Milano 2000, p. 271-301.

<sup>38</sup> «[...] si propugnano anche la convenienza e la necessità di provvedere all'utilità dei singoli istituti, in modo speciale, attraverso i diritti particolari e una sana autonomia della potestà esecutiva particolare [...]». *Prefazione al CIC*. Il testo latino originale dell'enunciazione del principio si veda in *Communicationes* 2 (1969) 81.

(preminentemente la *salus animarum*, ma anche quelli enumerati dal can. 1254, precedentemente citato). D'altronde il codice stesso impone all'amministratore di gestire i beni che gli sono affidati usando la tradizionale espressione: «con la diligenza di un buon padre di famiglia»<sup>39</sup>, imponendo dunque che tale grado di diligenza sia seguito o accompagnato da un equivalente grado di autonomia, la quale è richiesta perché il soggetto in questione, ossia l'amministratore, possa prendere scelte discrezionali in uno stato di indipendenza con influenze esterne, seppure senza che questo comporti una rinuncia, o esclusione, al rapporto con l'ambiente circostante, sempre nell'ottica che la Chiesa, e tutte le sue parti, operano strettamente come una comunità (o anche come un corpo, per usare la teologia paolina), il cui fine precipuo è la comunione delle parti<sup>40</sup>. Tale impostazione ha profonde conseguenze sulla questione dell'attribuzione della responsabilità, che si tratterà in maniera approfondita più avanti. Basti qui anticipare che tradizionalmente la canonistica lega strettamente la responsabilità dell'ente all'amministratore persona, il quale è il solo responsabile "esterno" degli atti da esso prodotti, anche nel caso in cui si avvalga dell'opera di consulenti e collaboratori, o anche semplicemente dell'apparato organizzativo necessario per la gestione del suo ufficio (questo comporta la difficoltà nel figurare una responsabilità oggettiva afferente all'ente in sé e non al soggetto amministratore, ma ciò non toglie che conseguenze rilevanti ricadano e sull'ente in sé e su quei collaboratori partecipanti alla struttura organizzativa in capo all'amministrare individuale o collegiale).

### *2.5 Comunione e sussidiarietà nella gestione dei beni.*

Un ulteriore passo che si può compiere è quello che ci porta a determinare quali siano le conseguenze dell'autonomia e del principio teleologico. Se infatti la necessità di raggiungere quello scopo proprio della Chiesa che è la salvezza delle anime tramite la comunione dei fedeli, con Cristo e tra loro, allora ne consegue la necessità di autonomia, come detto, per ben disporre delle risorse allocate per questi fini. Ma sull'altra faccia di questa medaglia stanno contemporaneamente la struttura gerarchica (a cui però fa seguito la considerazione che il

---

<sup>39</sup> Can. 1284 § 1, *Codex Iuris Canonici*.

<sup>40</sup> Cfr. J. Miñambres, *Autonomia e responsabilità nella amministrazione delle risorse della Chiesa*, cit., p. 100.

rapporto gerarchico primo ed ultimo è sempre quello che mette in rapporto l'uomo con il divino<sup>41</sup>) e il principio di sussidiarietà (per dirla in poche parole: la necessità che un obiettivo irraggiungibile da un dato ente o persona sia affidato ad un ente di grado superiore con migliori possibilità di raggiungerlo, ma che in caso contrario non vi sia una soverchiante pressione da parte dell'ente superiore sull'inferiore). Questo modello non è altro che l'espressione di una struttura basata sulla comunione, in cui sussiste un grazioso aiuto e interazione tra le diverse parti, senza portare ad una uniformità ma ben consapevole che proprio le diverse qualità delle parti concorrono a concretizzare quel principio di comunione, realizzato anche tramite conseguenti principi quali la trasparenza (ossia un regime di pubblicità al fine di ottenere una giustificazione, o *accountability*, delle procedure amministrative), la partecipazione di tutti i fedeli alla comunità (ad esempio tramite l'ascolto di consulenti o di persone direttamente interessate dall'attività amministrativa, come gli aventi diritto) o il principio di motivazione (ossia «l'obbligo di esporre i motivi della decisione»<sup>42</sup>, almeno nel loro senso giuridico, dato che non sempre potrebbe essere utile o lecito esporre le motivazioni dietro una decisione), il quale tende allora a imporsi non solo come principio di natura giuridica ma come fine, bene da conservare ed essenza della realtà ecclesiastica<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Cfr. J. Miñambres, *Autonomia e responsabilità nella amministrazione delle risorse della Chiesa*, cit., p. 102.

<sup>42</sup> J. Canosa, *I principi e le fasi del procedimento amministrativo nel Diritto canonico*, in *Ius Ecclesiae* 18 (2006), p. 558.

<sup>43</sup> Cfr. J. Miñambres, *Autonomia e responsabilità nella amministrazione delle risorse della Chiesa*, cit., p. 104.

## CAPITOLO II

### GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA NEL DIRITTO CANONICO

SOMMARIO: 1. L'apparato amministrativo canonico. - 2. La giustizia amministrativa canonica. - 2.1. La giustizia amministrativa prima del Codice dell'83. - 2.2. La riforma del 1967. - 2.3. Soluzioni alternative da parte delle Chiese locali. - 3. La riforma del Codice di diritto canonico (segue). - 3.1. Normativa inerente agli atti amministrativi. - 3.2. I ricorsi amministrativi nel Codice vigente. - 4. Punti di contatto e di divergenza con il diritto italiano. - 4.1. Analisi comparata del diritto amministrativo in generale. - 4.2. Analisi comparata della procedura amministrativa.

#### 1. L'apparato amministrativo canonico

Prima di iniziare il discorso intorno alla giustizia amministrativa pare bene premettere qualche nozione riguardo alla struttura organizzativa dell'amministrazione ecclesiastica, la quale differisce non poco, almeno in termini formali, da quella tipica degli ordinamenti civili occidentali.

Il diritto canonico (inteso come diritto vigente) infatti non tratta e non si riferisce all'Amministrazione come ad un apparato istituzionale dotato di autonomia propria e perfino di personalità giuridica, così come non è utilizzato il termine "organizzazione amministrativa" per definire il coacervo di uffici a cui siano affidate mansioni amministrative. Invece uno dei termini usati è "autorità" sia in senso generico per i titolari di competenze di governo o per denominare una autorità specifica<sup>44</sup>. Inoltre la legislazione canonica in materia preferisce elencare le forme di assegnazione delle attribuzioni amministrative e gli uffici con competenze amministrative.

È importante sottolineare che la distinzione di un'organizzazione amministrativa dal potere esecutivo non è possibile, nell'ambito dell'amministrazione ecclesiastica, in quanto essa risulta legata strettamente all'impostazione costituzionale dell'ordinamento e dei poteri e con la funzione giurisdizionale. Eppure ciò non impedisce al diritto canonico inteso come scienza di

---

<sup>44</sup> Cfr. I. Zuanazzi, *La responsabilità dell'amministrazione ecclesiastica*, in *La responsabilità giuridica degli enti ecclesiastici*, a cura di Eduardo Baura e Fernando Puig, 2020, Giuffrè, pp. 244-245.

categorizzare come organizzazione amministrativa o ecclesiastica quell'insieme «complesso dei fattori (soggettivi, materiali, formali e funzionali) che compongono la struttura istituzionale della Chiesa adibita alla gestione della funzione amministrativa»<sup>45</sup>, segno anche dell'evoluzione concreta del diritto amministrativo canonico e anche delle funzioni dell'amministrazione canonica, sia in senso di attribuzioni che di specializzazione, la cui cura, sia dal punto di vista della dottrina che da quello normativo, risulta sempre più necessaria.

A tale proposito non è mancata chi in dottrina ha, anche in tempi risalenti al codice previgente, intrapreso la strada di un adattamento, almeno teorico, della struttura e dei principi amministrativi tipici della giuspubblicistica secolare, ritenendoli, puranche tenendo conto delle differenze sostanziali tra le due tipologie di ordinamento, degli strumenti logici e tecnici validi per analizzare e strutturare gli istituti di diritto canonico. Tra questi troviamo J. Arietta, citato tra le fonti del presente lavoro. Seppure tale opera concettuale abbia certamente pesato sull'organizzazione amministrativa, ad esempio sulla almeno iniziale separazione tra questa e i poteri di governo, le molte proposte riguardanti la giustizia amministrativa, come vedremo, non sono state accolte, né le innovazioni del codice vigente incorporano una terminologia che si rifaccia alla normativa civilistica-amministrativa, né l'assegnazione di personalità giuridica a certi enti istituzionali (Chiese particolari e parrocchie) hanno fatto molto per recepire strutture tipiche degli ordinamenti secolari.

Più rilevante sul piano dell'innovazione è stata la lettura dell'assetto costituzionale della Chiesa (nella forma del corpo di Cristo) come data dal Concilio Vaticano II, al quale è seguita la dismissione della concezione più personalistica della struttura organizzativa, nella quale l'ordine gerarchico poneva in una posizione di forte preminenza i titolari di potestà, a favore di una organizzazione per funzioni assegnate a determinati enti a cui sono preposti titolari legittimati dall'ordinamento a ricoprire dati ruoli. Tanto da portare all'apertura per i fedeli laici della possibilità di ricoprire certe funzioni che non richiedessero uno specifico grado, grazie al

---

<sup>45</sup> I. Zuanazzi, *La responsabilità dell'amministrazione ecclesiastica*, cit., p. 246.

sacerdozio comune. E dunque tali innovazioni possono portare a meglio apprezzare l'organizzazione amministrativa canonica tramite quei modelli propri degli ordinamenti occidentali, senza che possa venir meno la comprensione della Chiesa come *mysterium salutis*, per cui la struttura organizzativa non può essere letta in maniera meramente formale senza intendere la conformazione essenziale della Chiesa e la sua missione e prerogativa teologica, pena l'impossibilità di comprendere le peculiarità delle ripartizioni della struttura amministrativa<sup>46</sup>.

## **2. La giustizia amministrativa canonica.**

Dopo aver concisamente illustrato alcuni dei principi fondamentali del diritto canonico, inerenti al presente lavoro, si può stringere il campo di osservazione per passare a trattare della giustizia amministrativa canonica in generale. In essa è racchiusa la proceduralizzazione della risoluzione e composizione dei conflitti tra la persona privata (ossia l'amministrato, chiunque esso sia, chierico, laico o persona giuridica) e l'organo di potestà amministrativa che emesso l'atto o il provvedimento impugnato. Tra le varie tipologie di contenzioso (quello civile e penale rappresentano le altre due categorie di riferimento) il contenzioso amministrativo è molto recente, espressione di valori nuovi e una concezione dello Stato o comunque dell'autorità diversa da quella passata. Una istituzione come la Chiesa che postula la tutela dei diritti umani non può dunque esimersi dal fare propria la questione della difesa di essi nei confronti del potere autoritativo amministrativo, e dunque della sua aderenza alla legge (di qualsiasi natura), anche perché non avrebbe senso proclamare i diritti dei fedeli nella Chiesa senza la possibilità di tutelarli nel caso essi vengano violati. Non solo: l'autorità e la potestà degli organi di governo ed amministrazione della Chiesa non è conferita perché essa porti all'abuso del potere e sia esercitata arbitrariamente, al contrario essa ha dei limiti ed entro tali limiti si deve svolgere la sua applicazione. Il male provocato da questo abuso non è confinato solo alla sfera giuridica, né a

---

<sup>46</sup> Cfr. I. Zuanazzi, *La responsabilità dell'amministrazione ecclesiastica*, cit., pp. 249-251.

una persona (o ad un numero limitato di esse), ma ha chiare ripercussioni morali e spirituali, le quali è ovvio sono contrarie a quel fine ultimo di cui si è già parlato e che passa trasversalmente per l'intero apparato ecclesiastico, la *salus animarum*. Si inizierà quindi ripercorrendo il percorso storico che ha portato all'introduzione del vigente sistema di giustizia amministrativa.

### 2.1. *La giustizia amministrativa prima del Codice dell'83.*

Si può porre come punto di partenza del discorso intorno alla giustizia amministrativa nel diritto canonico il punto di vista storico, seguendo l'evoluzione della dottrina e della legislazione in materia.

È bene iniziare dal diretto precedente del Codice dell'83, ovvero dalla normativa del Codice piano-benedettino del 1917. In esso il canone 1601 prevedeva che: «Contro i decreti degli Ordinari non si ammette appello o ricorso alla Sacra Rota; ma di tali ricorsi giudicano esclusivamente le Sacre Congregazioni», escludendo dunque la possibilità di adire azione giudiziaria contro gli atti amministrativi della Chiesa. Invece la soluzione presentata dalla normativa allora vigente si accontentava di consentire solo il ricorso all'autorità amministrativa di grado gerarchico immediatamente superiore a quella che ha prodotto l'atto contro cui si presenta ricorso, con la possibilità di presentare ulteriore, e ultima, istanza alla competente Congregazione della Curia Romana, lasciando aperta la possibilità di un nuovo ricorso alla stessa Congregazione, ponendo a base di esso differenti motivi e chiedendo il riesame della questione<sup>47</sup>. Seppur in un primo momento alcuni avanzarono la possibilità che la norma non escludesse del tutto l'azione della Sacra Rota, almeno con riguardo alla ristorazione dei danni derivanti dall'atto amministrativo viziato, ma questa prospettiva fu stroncata nel 1923 dalla Pontificia Commissione per l'Interpretazione del Codice che associò ogni qualsiasi motivo di ricorso esclusivamente al ricorso all'autorità amministrativa stessa.

---

<sup>47</sup> «Così, ad esempio, il parroco rimosso dalla parrocchia poteva ricorrere alla Congregazione per il Clero (fino al 1968 denominata S. Congregazione del Concilio); il religioso dimesso invece alla Congregazione per i Religiosi», Cfr. Z. Grochowski, *Giustizia amministrativa nel nuovo Codice di Diritto Canonico*, in *Angelicum*, 1986, Vol. 63, No. 3 (1986), pp. 333-355, Pontificia Studiorum Universitas a Sancto Thomas Aquinate in Urbe, p. 337.

Le problematiche connesse a questa modalità di gestione del procedimento di giustizia amministrativa sono molteplici: non è assicurata efficace possibilità di difesa (quantomeno non tale quale quella di una procedura giudiziaria), non vi è trasparenza degli atti amministrativi dato che il privato non può accedervi, non vi è diritto di replica, né (per quanto incredibilmente importate) vi è presenza di un avvocato per la parte ricorrente, determinando un profondo squilibrio di potere, conoscenze e possibilità nell'ambito del procedimento di far valere sufficientemente il proprio punto di vista. Non solo, è facile pensare ad altri problemi sorgenti dallo stato delle cose quali la poca o assente imparzialità di chi giudica (che si identifica, in qualche modo, con chi è giudicato), tale per cui si impugna un atto dell'autorità amministrativa e tale impugnazione è proprio valutata dall'autorità, e la difficile situazione del ricorrente che può essere incardinato come parte della stessa struttura amministrativa che ne valuta l'impugnazione, e più in generale quella difficile conciliazione tra un richiesta di tipo avversariale per ottenere l'esatta applicazione della legge (o anche solo giustizia) e il rapporto gerarchico che vige tra i soggetti in gioco, fondato, tra l'altro, su valori di obbedienza e carità che pongono il ricorrente in una condizione psicologica non nitida per il perseguimento del suo (presunto) diritto.

## *2.2. La riforma del 1967.*

Ancor prima della fine dei lavori della Pontificia Commissione per la revisione del Codice, non tardò a farsi sentire la necessità di una soluzione al sistema di giustizia amministrativa come appena presentato, e l'occasione di riforma fu colta dalla Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae Universae* del 15 agosto 1967, con la quale si compì una forte innovazione all'interno della Curia Romana con l'istituzione di una nuova sezione del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, detta *Sectio Altera*, per la quale fu stabilito, come sua competenza principale, il compito di dirimere le controversie che si pongono tra privati e pubblica amministrazione.

Questa riforma però non superò completamente il precedente sistema, affiancandosi ad esso invece di rimuoverlo. Infatti adire a questa sezione non eliminava la procedura di ricorso

gerarchico e nemmeno vi si affiancava come alternativa: si poteva esperire questa nuova autorità giudiziaria solamente dopo aver tentato il ricorso gerarchico, chiaramente con esito negativo<sup>48</sup>. Dunque un fedele, qualunque fosse la sua posizione e ruolo all'interno della struttura ecclesiastica, avrebbe dovuto per prima cosa esperire il ricorso ex canone 1601 del Codice del 1917, procedendo dunque ad avviare una procedura del tutto identica a quella descritta nel punto precedente. Nel caso della conferma del provvedimento impugnato da parte del competente dicastero, solo allora si apriva la porta per il ricorso giudiziale presso la nuova sezione introdotta dalla riforma. In questo momento si introduce una vera e propria procedura giudiziaria, con tutte le caratteristiche di un processo ordinario, compresa soprattutto la presenza di avvocati per le parti. Infine, quale che sia la decisione che risulta alla conclusione del procedimento essa è esecutiva e non sono ammessi ulteriori appelli.

Tra le due procedure, quella del ricorso gerarchico e quella del ricorso giudiziario, si pone una importante differenza, che è bene sottolineare. Tale differenza riguarda l'oggetto del procedimento. Il ricorso gerarchico permette di sottoporre tanto la questione circa la violazione di un diritto soggettivo da parte dell'atto, sia la valutazione circa la sua legittimità, sia il merito della questione, che altro non è che l'opportunità dell'atto, e infine anche i danni che ne siano derivati. Invece, con riguardo al ricorso giudiziale, si può solamente impugnare per: «la *illegittimità* dell'atto della potestà amministrativa, ossia la violazione della legge (qualsiasi legge sia, divina, naturale o positiva, sia ecclesiastica, scritta o consuetudinaria), per quanto riguarda la procedura che doveva essere osservata per emanare l'atto impugnato e per quanto riguarda il contenuto dell'atto stesso»<sup>49</sup>. E i due procedimenti differiscono anche nel risultato finale: la Segnatura Apostolica può infatti solo rescindere o dichiarare nullo l'atto, ma non cambiarlo, come nemmeno decidere sui danni provocati dall'atto illegittimo.

Eppure, nonostante l'innovazione portata da questa riforma, essa non pareva soddisfare ancora quei criteri che erano stati posti dai *Principia*, per i quali la necessità, sentita da molti,

---

<sup>48</sup> Cfr. Z. Grocholewski, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 340.

<sup>49</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 341.

risiedeva nella costituzione di «tribunali amministrativi secondo i gradi e le specie»<sup>50</sup>, e quindi l'istituzione della *Sectio Altera* e la formalizzazione del procedimento giudiziario amministrativo non possono che essere considerati altro che un primo passo sulla via della tutela nei confronti dell'amministrazione. Tanto più se si pensa che la distanza di paesi lontani dalla Santa Sede portava ad evitare di tentare tale ricorso, anche a causa della minor conoscenza di diritto canonico, delle difficoltà di comunicazione e della barriere linguistiche<sup>51</sup>.

### 2.3. *Soluzioni alternative da parte delle Chiese locali.*

Può essere di nota descrivere brevemente alcune esperienze locali ideate da diverse Chiese territoriali, le quali hanno adottato alcuni procedimenti amministrativi di composizione e giudizio delle controversie sollevate da fedeli. Per quanto interessanti, toccano solo marginalmente la nostra trattazione quindi se ne affronteranno solo alcuni, più per aprire lo sguardo su quelle che potrebbero essere valide soluzioni al problema della modalità di regolamentazione della tutela dei diritti nei confronti dell'autorità amministrativa, tra l'altro anticipando come alcune di queste soluzioni abbiano profondi legami con la modalità procedurali civili della località in questione, costringendo a riflettere sull'opportunità di normativa *ad hoc* che tenga conto delle condizioni sociali e storiche in cui si inserisce.

Per il mondo anglosassone vale la pena di accennare all'esperienza statunitense e a quella britannica. Per gli USA fu approvata dalla Santa Sede, *ad experimentum*, nel 1971, una procedura sostenuta dalla Conferenza Episcopale degli Stati Uniti d'America Settentrionale, il cui nome "*On Due process*" rimanda con forza al concetto del giusto (e dovuto) processo, particolarmente sentita negli Stati Uniti come mezzo di tutela della libertà e dei diritti del privato cittadino. Per essa sono previsti tre istituti diocesani (Consiglio Diocesano di Conciliazione, Ufficio Diocesano dell'Arbitrato e il Tribunale Diocesano dell'Arbitrato) e due di livello nazionale (Consiglio di Conciliazione e dell'Arbitrato della Conferenza Episcopale). Tale apparato è tutto rivolto non ad una soluzione giudiziaria ma alla conciliazione e all'arbitrato, con

---

<sup>50</sup> G. Lobina, *Rassegna di giurisprudenza della Sectio Altera* in *Monitor Ecclesiasticus* 98 (1973), pp. 293-323.

<sup>51</sup> Cfr. Z. Grochowski, *Giustizia amministrativa*, cit. p. 342.

uno spirito decisamente proprio per il territorio in cui è stata applicata. Dall'altra parte dell'oceano, nel 1973 è stato presentato un progetto da parte dell'Associazione Canonistica della Gran Bretagna ed Irlanda, il cui titolo era *A Conciliation Procedure*, più semplice e rapido del sistema americano e con una profonda tensione verso la carità e una ricomposizione pacifica e amichevole della frattura, senza che le parti pretendano la vittoria una sull'altra. Tale procedura è stata impostata in maniera bifasica, una prima informale, mentre la seconda è più formalizzata e segue alla prima solo in caso di esito negativo di questa. Il risultato del processo è più d'ammonimento che non vincolante in senso stretto, ma ci si aspetta che queste seguano i consigli conclusivi<sup>52</sup>.

Davvero particolare fu la via intrapresa dalla Chiesa neozelandese, che ha proposto l'introduzione di una figura detta "ombudsman", termine e istituzione di origine svedese, già adottato dalla Nuova Zelanda nel 1962. Tale carica, il cui titolo potremmo tradurre, per rispecchiarne la funzione, come "difensore civico" (così chiamata l'analoga figura al quale è ispirato, istituita in alcune regioni italiane), con funzioni sostanzialmente di indagine delle rimostranze dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione e dell'applicazione della legge da parte dei funzionari di questa. Nel contesto del diritto canonico la funzione sarebbe la stessa: ricevere lagnanze da parte dei fedeli, indagare sulle incrinature tra privati e amministrazione, e infine stilare un rapporto conclusivo da presentare all'autorità amministrativa con cui proporre una soluzione<sup>53</sup>. Tale procedimento non ha valore vincolante, e semplicemente può portare all'ordinaria procedura, se una parte ne rimane insoddisfatta (nominalmente, il privato).

Infine, come nota a margine, vale la pena di presentare un tentativo nostrano di dare regole più specifiche in materia di giustizia amministrativa. La proposta per l'Arcidiocesi di Milano fu quella di istituire un Consiglio diocesano di giustizia che: «in realtà sarebbe soltanto un organo consultivo del vescovo, al quale il Consiglio propone le proprie opinioni circa gli atti

---

<sup>52</sup> Cfr. Z. Grocholewski, *Giustizia amministrativa*, cit., pp. 342 s.

<sup>53</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 343 s.

amministrativi impugnati»<sup>54</sup>. Dunque un semplice organo consultivo, che però aiuta ad esternalizzare la decisione, togliendole quell'alone di parzialità che può avere quando a giudicare è la stessa figura che emette l'atto impugnato (o un superiore). La proposta non negherebbe la possibilità del ricorso alle Congregazioni della Curia Romana e alla Segnatura Apostolica.

### **3. La riforma del Codice di diritto canonico (segue).**

Passato questo breve percorso storico, si può concludere introducendo le novità introdotte dal nuovo Codice di diritto canonico. Pare necessario sottolineare che tra i più stringenti argomenti in materia di giustizia amministrativa, come presenti al momento della riforma, risaltano la scarsità dei mezzi di difesa in mano ai privati nei confronti dell'agire della pubblica amministrazione, l'opinione comune dei canonisti dell'epoca nei confronti dell'insufficiente qualità dei ricorsi amministrativi ecclesiastici e la necessità condivisa di istituire tribunali amministrativi, suddivisi in base a gradi e specie<sup>55</sup>.

#### *3.1. Normativa inerente agli atti amministrativi.*

Prima di passare a parlare dei ricorsi amministrativi, vale la pena spendere qualche parola sulle norme che riguardano in maniera più generale gli atti amministrativi e i provvedimenti dell'autorità. L'influsso del sentimento comune della dottrina canonistica è fortemente riconoscibile nelle nuove norme che trattano esplicitamente degli atti amministrativi: nel codice previgente del 1917 il termine "atto amministrativo" non era neanche presente, invece il codice attuale presenta una sezione di canoni (cann. 35-93) che elaborano le norme comuni per gli atti amministrativi, con contenuti, tra gli altri, come a quale autorità sia concesso il potere di

---

<sup>54</sup> Cfr. Z. Grocholewski, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 344.

<sup>55</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 335 s. Tali punti sono sottolineati nel n. 7 dei *Principia*: «Mentre i ricorsi e gli appelli giudiziari sembrano sufficientemente regolati secondo le esigenze della giustizia nel Codice di Diritto Canonico, l'opinione comune dei canonisti ritiene che i ricorsi amministrativi nella prassi ecclesiastica e nell'amministrazione della giustizia siano fortemente carenti. Di qui è sentita ovunque la necessità di predisporre nella Chiesa tribunali amministrativi secondo i gradi e le specie, cosicché la difesa dei diritti trovi in essa una procedura propria e canonica che si sviluppi normalmente presso le autorità di vario grado». Cfr. *Communicationes* 1 (1969) 83, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. II, Ed. 2°, Bologna 1981, p. 1373, n. 1709.

emettere l'atto, la forma, le condizioni *ad validitatem*, l'esecutore e la revoca dell'atto, tutti elementi con una forte incidenza sui ricorsi<sup>56</sup>. Tra i canoni precitati se ne trova un più piccolo sottoinsieme (cann. 48-58) a riguardo di decreti e precetti singolari. Il primo dei due è definito come: «atto amministrativo emesso dalla competente autorità esecutiva, mediante il quale secondo le norme del diritto è data per un caso particolare una decisione o viene fatta una provvisione, le quali per loro natura non suppongono una petizione fatta da qualcuno»<sup>57</sup>, mentre il secondo è detto essere: «un decreto mediante il quale s'impone direttamente e legittimamente a una persona o a persone determinate qualcosa da fare o da omettere, specialmente per urgere l'osservanza di una legge»<sup>58</sup>. Entrambe le due forme di atti dunque possono risultare ricorribili per via di giudizio. Altre norme rilevanti ai fini dei ricorsi sono quelle sui diversi atti amministrativi singolari, sparse per tutto il codice e quelle sugli atti giuridici (cann. 124-128) riguardo la loro validità, rescindibilità, i danni da essi provocati, il dolo o la colpa.

### 3.2. *I ricorsi amministrativi nel Codice vigente.*

Giunti dunque alla trattazione dei ricorsi in particolare, può deludere scoprire che il Codice non ha che innovato il ricorso gerarchico, lasciando il ricorso per vie giudiziarie (quello della *Sectio Altera*) inalterato, disattendendo quella volontà espressa nei *Principia* di creare diversi tribunali amministrativi, di vari ordini e gradi, ma questo non significa che la riforma non abbia prodotto importanti ed efficaci cambiamenti, né che non abbia posto dei fondamenti utili per eventuali normative specifiche. Una scelta di riforma certamente ispirata dagli esperimenti e proposte delle Chiese locali è quella che mette particolare peso sull'incentivare la conciliazione e la risoluzione pacifica ed amichevole della frattura o violazione che è andata creandosi. Il codice statuisce: «È assai desiderabile che, ogniqualvolta qualcuno si ritenga onerato da un decreto, non vi sia contesa tra di lui e l'autore del decreto, ma tra di loro si provveda di comune accordo a ricercare un'equa soluzione, ricorrendo anche a persone autorevoli per la mediazione e lo studio,

---

<sup>56</sup> Cfr. Z. Grocholewski, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 347.

<sup>57</sup> Can. 48, *Codex Iuris Canonici*.

<sup>58</sup> Can. 49, *Codex Iuris Canonici*.

così che per via idonea si eviti o si componga la controversia»<sup>59</sup>, dunque preferendo accentuare la composizione extragiudiziale di eventuali controversie tra privati ed amministrazione. In secondo luogo, lo stesso canone prescrive che: «La Conferenza Episcopale può stabilire che in ciascuna diocesi si costituisca stabilmente un vero e proprio ufficio o consiglio, che abbia il compito, secondo norme da stabilirsi dalla Conferenza medesima, di ricercare e suggerire eque soluzioni; se la Conferenza poi non diede tale disposizione può costituirlo anche il Vescovo»<sup>60</sup>, puntando sull'aiuto esterno di organi, anche permanenti, simil-arbitrali, o comunque con funzioni di consulenza in merito alla decisione finale. In tutto questo si legge anche un consiglio ad adottare un atteggiamento benevolo con la controparte, volto a ricostruire più che a contrapporre, in ottemperanza con la visione della Chiesa come comunità, e tali conciliazioni devono essere tentate non solo all'inizio della lite, ma durante tutta il percorso, nella misura in cui siano da ritenersi efficaci, almeno come possibilità<sup>61</sup>.

In secondo luogo il Codice prescrive (can. 1734) di tentare prima del ricorso amministrativo – salvo eccezioni – di richiedere per iscritto all'autorità autrice dell'atto da impugnarsi la revoca o il cambiamento di questo, consentendo all'autore di «ripensare la questione e di cambiare la decisione oppure di ridiscuterla con l'interessato, e così evitare il ricorso»<sup>62</sup>. A tutela dell'interessato è presente anche una norma che prescrive un termine perentorio di 30 giorni, trascorsi i quali il ricorso può essere validamente presentato, a prescindere dall'assenza di risposta dal parte dell'autorità interpellata<sup>63</sup>, al fine di evitare un indebito ritardo con lo scopo di bloccare l'apertura del procedimento giudiziario.

Al tempo stesso è prevista una certa celerità nell'introduzione del procedimento gerarchico, per evitare che problematiche antiche riemergano anni dopo. Perciò il paragrafo 2 del canone 1734 prescrive che nei casi in cui sia obbligatoriamente da esperirsi la richiesta di revoca, o cambiamento, scritta all'autorità che ha emanato l'atto, tale richiesta debba essere perfezionata

---

<sup>59</sup> Can. 1733 § 1, *Codex Iuris Canonici*.

<sup>60</sup> Can. 1733 § 2, *Codex Iuris Canonici*.

<sup>61</sup> Cfr. can. 1733 § 3, *Codex Iuris Canonici*.

<sup>62</sup> Cfr. Z. Grocholewski, *Giustizia amministrativa*, cit. p. 349.

<sup>63</sup> Cfr. can. 1735, *Codex Iuris Canonici*.

in 10 giorni dalla legittima notifica dell'atto in questione, proprio per evitare tensioni che si protraggano in maniera ingiustificata nel tempo. Il termine per il ricorso all'autorità gerarchica superiore è prescritto in 15 giorni che decorrono o dal decreto di risposta alla richiesta (o dalla scadenza dei 30 giorni sopra menzionati, se la risposta non giunge), o dalla notifica dell'atto che si vuole impugnare, se non è prevista la richiesta obbligatoria di revoca o cambiamento dell'atto<sup>64</sup>. Tutti questi termini sono perentori.

Infine l'ultima rilevante riforma in materia è quella che introduce il diritto di assistenza giudiziaria da parte di un avvocato o procuratore per il ricorrente, persino nell'ambito del ricorso gerarchico. E tale figura può anche essere assegnata *ex officio* al ricorrente che ne è sprovvisto se il superiore gerarchico lo ritenga necessario. Ovviamente pare chiara l'importanza di tale possibilità che, anche nel ricorso gerarchico, consente una trattazione del tutto nuova della questione, dando ampio spazio alla tutela dei diritti del ricorrente, anche sotto il profilo di una difesa tecnica professionale.

#### **4. Punti di contatto e di divergenza con il diritto italiano.**

Certamente il diritto italiano e quello canonico, seppur legati storicamente nella loro evoluzione come ordinamenti (si pensi alle radici medievali e d'epoca moderna dei vari ordinamenti europei, legati, almeno fino alla Rivoluzione francese, all'ordinamento della Chiesa), presentano notevoli differenze, in particolare per le diverse radici dottrinali che li fondano, una strettamente positivista e con una impronta costituzionalista e laica, e l'altra divinamente rivelata, strettamente gerarchica e con fini altri rispetto a quelli tipici di un ordinamento civile. Questa commistione di differenze e somiglianze ci permette di tracciare alcune linee di contatto e altre che divergono nel diritto amministrativo dei due rispettivi ordinamenti.

---

<sup>64</sup> Cfr. can. 1737 § 2, *Codex Iuris Canonici*.

#### *4.1. Analisi comparata del diritto amministrativo in generale.*

Per quanto tracciare dirette linee di comparazione tra i due ordinamenti non sia agevole, né avrebbe un preciso senso logico, è possibile trovare delle somiglianze tra diversi istituti. In questo breve paragrafo ci si occuperà di confrontare il diritto amministrativo dei due ordinamenti da un punto di vista più generale, soffermandosi su principi, funzioni e scopi.

Come anticipato nell'introduzione, il diritto canonico e gli ordinamenti civili occidentali moderni hanno fini e premesse estremamente differenti tra loro. Strutturalmente le differenze sono date dalla struttura di governo, di tipo gerarchico e monarchico in un caso, democratico e costituzionale nell'altro; finalisticamente invece è da riguardarsi come il diritto amministrativo nel diritto canonico ponga l'accento sull'organizzazione del sistema Chiesa in sé, tanto di governo gerarchico quanto di progettazione delle strutture ed istituti che compongono il tessuto sociale della Chiesa, con il sempre presente fine della *salus animarum*, un fine che trascende il tempo e i luoghi e che, alla sua radice, non è tanto uno scopo giuridico in sé ma un fine di tipo morale, personale e comunitario, che acquisisce anche una veste giuridica, mentre con riguardo agli ordinamenti civili gli scopi del diritto amministrativo si concretizzano certamente nelle necessità di governo, ma con una veste democratica, in cui l'attuazione effettiva delle prescrizioni di legge ricade sotto la duplice lente del diritto costituzionale e della volontà politica governante, i cui fini possono variare di legislatura in legislatura, con una forte propensione per la tutela dei diritti dei privati (o comunque la corretta applicazione della legge in ogni data situazione, con poco spazio per considerazioni di altra natura).

#### *4.2. Analisi comparata della procedura amministrativa.*

Con riguardo al binomio canonico della procedura gerarchica-procedura giudiziale, l'ordinamento italiano presenta, chiaramente, un ricorso giudiziario molto più strutturato, che negli anni è andato ad acquisire una importanza sempre maggiore nella gestione del rapporto fra cittadino e Pubblica Amministrazione, seppur in un sistema che prevede la possibilità di assoggettare l'autorità amministrativa anche allo scrutinio del giudice ordinario in un processo

civile, un possibilità che si applica solo in certi casi, sostanzialmente quando l’Autorità agisce alla pari di un soggetto privato. Il sistema amministrativo giudiziario italiano soddisfa quelle proposte che si sono viste per il diritto canonico. Non manca neppure l’istituto del ricorso amministrativo, una via extra giudiziale di ricomposizione delle controversie, che essenzialmente funziona in una maniera analoga a quella vista per il diritto canonico. Tale ricorso ha la funzione di presentare istanza al fine di ottenere la revoca, annullamento o riforma di un atto amministrativo, col fine precipuo di permettere all’amministrazione di risolvere “internamente” i conflitti, senza dover ricorrere ad un costoso e lungo processo, nonché di valutare anche il merito dell’azione amministrativa, cosa che non sarebbe possibile in sede giudiziale. Una forma di ricorso ordinario, con un oggetto più generale, è proprio il ricorso gerarchico, non dissimile da quello in ambito canonico, nella sua struttura fondamentale, mentre un ricorso straordinario è quello diretto al Presidente della Repubblica, una modalità che si presenta come alternativa al percorso giudiziario. Anche questi ricorsi presentati tempi abbastanza rapidi entro i quali presentarli (generalmente 30 giorni), con i medesimi fini acceleratori e per evitare che una controversia riemerge dopo un tempo irragionevole. Un interessante punto di distinzione tra il ricorso canonico e di quello dell’ordinamento civile è l’oggetto della procedura, che nel diritto italiano può essere non solo la lesione di diritti personali, ma anche quella di interessi legittimi, che non appaiono invece nel diritto canonico. Come per il diritto canonico, invece, anche nel ricorso amministrativo dell’ordinamento italiano si applica il principio del contraddittorio nel contenzioso.

## CAPITOLO III

### LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA NEL DIRITTO CANONICO

SOMMARIO: 1. La responsabilità amministrativa. - 1.1. *Officium* e *munus*. - 2. Diverse forme di responsabilità. - 2.1. La responsabilità personale. - 2.2. La responsabilità di enti ed amministratori e le norme connesse. - 2.3. La responsabilità per atti invalidi e le norme connesse (segue). - 2.4. La responsabilità per atti illegittimi. - 3. I danni e la loro riparazione.

#### 1. La responsabilità amministrativa.

Giungendo infine al nocciolo della questione sollevata nel presente lavoro si rende necessario trattare la responsabilità amministrativa. Parlando di responsabilità, in generale e sotto un prospettiva giuridica, essa si può definire come condizione di imputazione di effetti doverosi<sup>65</sup>. In essa è rinvenibile una declinazione che si sviluppa su due binari, un senso prospettico e uno retrospettivo<sup>66</sup>: nel primo senso si tratta della responsabilità che deriva dalla, solitamente volontaria, presa in carico di uno o più obblighi, che siano di natura contrattuale o che derivino da un incarico, e dunque tale responsabilità si sviluppa lungo una traiettoria che guarda avanti, puntando al futuro, imponendo al soggetto di compiere gli atti necessari a soddisfare l'impegno; nel secondo senso invece si pone una situazione o azione pregressa, le cui risultanze producono effetti nella sfera giuridica di altri, anche a prescindere dalla volontà del soggetto da cui queste situazioni emergono. In questo caso si configura la responsabilità come l'obbligo per il soggetto, anche contro la sua volontà, di sottostare alle conseguenze giuridiche che l'ordinamento pone per ripristinare la giustizia.

Tale bipartizione può essere inquadrata nel presente discorso affermando che la visione prospettica si adatta al caso dell'investitura in un *officium* o *munus*<sup>67</sup>, per i quali è richiesto che

---

<sup>65</sup> Cfr. I. Zuanazzi, *La responsabilità dell'amministrazione ecclesiastica*, cit., pp. 241-242.

<sup>66</sup> Cfr. I. Zuanazzi, *La responsabilità giuridica dell'ufficio di governo nell'ordinamento canonico*, in *Ius Canonicum* 59 (2019), p. 520.

<sup>67</sup> Can. 145 § 1, *Codex Iuris Canonici*.

colui a cui sono affidati agisca secondo certi parametri nell'assolvere ai propri doveri, sia che essi riguardino l'attività in sé o si concretizzino in regole deontologiche di buona condotta, ad esempio verso i destinatari dell'attività amministrativa. Invece, sul lato opposto, l'accezione retrospettiva riguarda nello specifico l'esercizio della funzione amministrativa, in cui la responsabilità può sorgere da trasgressioni gravi di norme penali o disciplinari, o anche del comportamento richiesto dal rapporto gerarchico, ed essa si configura come una prospettiva soggettiva della responsabilità, perché si riverbera in capo alla persona che trasgredisce in prima persona, oppure può derivare da un atto illegittimo in quanto viola le norme che tutelano la correttezza della funzione amministrativa e la salvaguardia delle situazioni giuridiche di coloro che sono interessati dall'atto, e in tale caso le conseguenze non si riversano solo sul titolare del ruolo e agente, ma anche sull'istituzione a cui questi appartiene e che rappresenta<sup>68</sup>. Sulla base di queste nozioni, si introduce la questione dell'attribuzione degli effetti doverosi, che riguardi l'amministratore-persona o l'istituzione, o ente, della persona giuridica.

### 1.1. *Officium e munus*.

Vale la pena qui di fare una breve interruzione per definire il senso e l'oggetto dei termini *officium* e *munus* al fine di capire meglio come funzioni l'attribuzione di responsabilità nel diritto amministrativo canonico. Il *munus* è infatti l'ufficio in senso soggettivo, mentre l'*officium* è l'ufficio in senso oggettivo, almeno secondo un assetto che riprende due istituti molto antichi (l'uno romano, l'altro medioevale) per categorizzare certe funzioni amministrative moderne<sup>69</sup>. Il *munus* altro non è che una funzione di attribuzione personale ad un determinato soggetto il quale la svolge in nome proprio ma per conto della collettività (o di una collettività), in una maniera non dissimile dall'attività tipica del rappresentante di interessi altrui, in modo tale per cui le attività che l'agente compie sono ad esso riferite, ma le loro conseguenze (specificamente quelle giuridiche) producono i loro effetti sulla comunità, o persona giuridica, di riferimento. La forma strettamente personale dell'istituto del *munus* ne determina la scomparsa al momento della

---

<sup>68</sup> I. Zuanazzi, *La responsabilità dell'amministrazione ecclesiastica*, cit., pp. 242-244.

<sup>69</sup> Cfr. M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, I, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 127-140.

decadenza o dipartita del soggetto a cui è attribuita. Dall'altra parte l'*officium* è «lo strumento attraverso il quale una collettività priva di personalità giuridica, cosiddetto ente di fatto, può agire in modi giuridicamente rilevanti»<sup>70</sup>, tale per cui esso non si regge tanto su un soggetto-persona, ma sussiste per se stesso, come centro stabile ed indipendente, non toccato dalla continuità o meno della carica in capo al soggetto preposto, per cui questa può avere un andamento diversificato senza andare a toccare l'*officium*. Per tali ragioni e caratteristiche è a quest'ultimo e non al soggetto-amministratore che sono imputati tanto l'attività quanto le conseguenze di tale attività, nel senso che esso agisce in nome e per conto proprio, e la presenza di un amministratore ha più una funzione materiale che non formale ed ad esso non vengono attribuite conseguenze dal suo operare (beninteso, questo sul piano dei rapporti esterni).

## **2. Diverse forme di responsabilità.**

In questo paragrafo si vogliono esaminare le diverse forme o connotazioni, soggettive ed oggettive, e le diverse materie in cui si esplica il regime della responsabilità che sorga in capo ad un'emanazione dell'Amministrazione (anche se tale termine è improprio), che essa vada attribuita all'amministratore come persona o all'ente ecclesiastico, e quali siano i confini e le caratteristiche di tale istituto.

### *2.1. La responsabilità personale.*

La prima analisi da rilevare rispetto alla normativa circa la responsabilità di enti di tipo amministrativo attiene alla peculiare preminenza nel diritto canonico, certamente conseguente all'impostazione previgente al nuovo Codice di diritto canonico per la qualificazione degli uffici attribuiti a specifici individui, della responsabilità personale dell'amministratore rispetto agli atti da esso compiuti e alla conduzione della gestione dell'ufficio che gli è affidato, la quale costituisce l'impianto base, lo standard attorno al quale si costruisce la responsabilità

---

<sup>70</sup> I. Zuanazzi, *La responsabilità dell'amministrazione ecclesiastica*, cit., p. 261.

amministrativa, e solo in secondo piano, quantomeno formale e logico, si trova correlazione diretta tra gli atti i cui effetti afferiscono direttamente all'ente e egualmente è l'ente stesso il responsabile su cui grava il peso di qualsiasi danno possa provenire da tali atti (situazione che si concretizza, come vedremo in seguito, quando gli atti riguardano la gestione del patrimonio dell'ente interessato). In ogni caso, la regola generale può essere riassunta con la seguente formula: «Il principio generale [...] è l'affermazione della responsabilità personale di chi svolge una funzione di *regimen* in ordine ai contenuti e alle modalità delle condotte realizzate nell'ambito delle proprie competenze per perseguire gli obiettivi della missione affidata»<sup>71</sup> a significare che la responsabilità si rinviene in capo a colui che agisce, sia che lo faccia individualmente, sia che esso sia un collegio, pur nelle differenze di interessi pregiudicati o dei soggetti ai quali spetti la riparazione.

Nell'approfondire la questione si possono suddividere le figure soggettive in base al loro ruolo, ovvero sia tra le autorità proprie o di vertice e quelle vicarie o dipendenti.

Tra i primi troviamo certamente il pontefice e i vescovi: il primo è capo del Collegio dei Vescovi e della Sede apostolica, configurandosi come autorità suprema della Chiesa universale, mentre i vescovi sono membri del suddetto Collegio e inoltre possono avere altri ruoli all'interno della giurisdizione della Chiesa universale (senza dimenticare che il pontefice ricopre lo stesso ruolo nella sua carica di vescovo della diocesi di Roma<sup>72</sup>), e dunque partecipano della potestà suprema della Chiesa universale<sup>73</sup> (o meglio, al suo esercizio). Senza dover operare particolari distinzioni, nell'ambito dell'esercizio della potestà amministrativa o di governo in generale, si può rilevare che le autorità proprie agiscono in proprio nome (o del loro ministero gerarchico) ed imputano a sé stessi atti ed effetti che riguardano la loro carica, mentre al «*corpus*»<sup>74</sup> per il quale hanno agito si imputeranno solo gli effetti che ad esso attengono.

---

<sup>71</sup> I. Zuanazzi, *La responsabilità dell'amministrazione ecclesiastica*, cit., p. 296.

<sup>72</sup> Cfr. can. 381, §§ 1-2 *Codex Iuris Canonici*.

<sup>73</sup> Cfr. cann. 336; 375, §§ 1-2-376 *Codex Iuris Canonici*.

<sup>74</sup> I. Zuanazzi, *La responsabilità dell'amministrazione ecclesiastica*, cit., p. 297.

Inoltre ad esse è attribuita la capacità di rappresentanza dell'ente a cui sono poste a capo, rappresentanza che si declina secondo due binari: da una parte con riguardo alle attività che rientrano nella promozione degli interessi propri dell'ente, dall'altra con riguardo alle specifiche attività giuridiche che vadano ad incidere sul *corpus* come persona giuridica.

In conclusione, non potendosi affermare una totale trasparenza tra la persona dell'amministratore e la persona giuridica, o ente, o meglio ancora potestà amministrativa che ad esso è affidata, non si può ignorare che essa mantiene l'amministratore ricoprente la carica mantiene una distinzione netta tra sé e l'ente, dovendosi dunque concludere che: «le autorità che agiscono a nome dell'ente, imputano a se stesse la condotta tenuta per svolgere l'attività, mentre imputano all'ente gli atti che abbiano rilevanza giuridica e che riguardano le situazioni giuridiche di pertinenza del patrimonio dell'ente»<sup>75</sup>.

Con riguardo invece alle autorità vicarie, tra le quali troviamo i Dicasteri della Curia romana che agiscono alle dipendenze del pontefice, e il Vicario generale e il Vicario episcopale nell'ambito delle Diocesi, esse hanno una partecipazione del tutto derivata delle loro attribuzioni che svolgono difatti in nome dell'autorità di vertice a cui rispondono. Nonostante ciò comunque hanno la prerogativa di agire imputandosi gli atti, ma senza che tale modalità di azione venga separata, né riservata, dalla autorità verticistica e dunque il superiore mantiene saldamente le proprie attribuzioni e la facoltà di esercitarle, con la sostituzione o l'avocazione della questione<sup>76</sup>. Tale impostazione emerge dalla normativa: a norma del canone 139, §1: «Se non è stabilito altro dal diritto, per il fatto che uno si rivolga a qualche autorità competente, anche superiore, non si sospende la potestà esecutiva dell'altra autorità competente, sia essa ordinaria oppure delegata», ossia la funzione del vicario, per quanto la questione sia deferita ad altra autorità, nel caso di nostro interesse, superiore, non è in ogni caso sospesa; a norma del canone 184, § 2: «Venuto meno in qualsiasi modo il diritto dell'autorità dalla quale fu conferito, l'ufficio ecclesiastico non si perde, a meno che non sia disposto altro dal diritto», e dunque qualora

---

<sup>75</sup> I. Zuanazzi, *La responsabilità dell'amministrazione ecclesiastica*, cit., p. 299.

<sup>76</sup> Cfr. can. 139, *Codex Iuris Canonici*.

cessasse la carica del superiore che ha attribuito la potestà vicaria, essa non perde comunque il proprio mandato, segnando una certa qual indipendenza ed autonomia, che ben si sposa con la responsabilità personale. Dalla parte opposta, è necessario sottolineare, si configura la facoltà del terzo pregiudicato da atti amministrativi singolari, di rivolgersi al superiore del vicario tramite ricorso gerarchico<sup>77</sup>, come espressione e segno del dovere di vigilanza del superiore sul suo sottoposto.

Effetto di questa duplicità, di autonomia e di dipendenza gerarchica, che si configura nella potestà vicaria è la compresenza di due giurisdizioni in cui si cumulano le responsabilità della potestà di vertice e di quella vicaria.

Una terza categoria di figure soggettive è rappresentata da uffici dipendenti, che non rientrano nell'ambito della potestà vicaria, le cui mansioni possono essere esecutive o ausiliarie, o, in certi casi, dotate di un qualche grado di autonomia, con la conseguenza che la prima tipologia rimane esenta da responsabilità propria in quanto la loro attività consiste nella fase preparatoria e negli adempimenti formali di atti che sono poi concretamente sottoscritti da e attribuiti alla autorità che dirige ed è a questa, che effettivamente emana l'atto, che si ascrivono le conseguenze<sup>78</sup>.

Nell'altra tipologia di figure investite di autorità amministrativa troviamo caratteristiche più simili a quelle delle potestà vicarie, in quanto anche ad esse è accordato un certo grado di autonomia seppur nella dipendenza da una autorità di vertice. Per fare un esempio troviamo il parroco in tale posizione: egli è pastore della propria parrocchia a norma del canone 519: «Il parroco è il pastore proprio della parrocchia affidatagli, esercitando la cura pastorale di quella comunità sotto l'autorità del Vescovo diocesano» e dunque, tramite richiamo, si può considerare il parroco come in possesso di potestà governative analoghe a quelle delle potestà proprie; infatti

---

<sup>77</sup> Cfr. cann. 1734, § 3; 1737, *Codex Iuris Canonici*.

<sup>78</sup> Cfr. I. Zuanazzi, *La responsabilità dell'amministrazione ecclesiastica*, cit., pp. 300-301; da cui vale anche la pena notare che: «anche coloro che sono investiti di ruoli non decisionali risultano comunque responsabili della loro condotta nei limiti delle proprie specifiche competenze e qualora dal modo in cui le hanno adempiute possano derivare delle conseguenze giuridicamente rilevanti, ne rispondono insieme con l'autorità superiore».

imputa a sé atti le cui conseguenze si riverberano sul *corpus* che è la comunità parrocchiale<sup>79</sup> ed è rappresentante della parrocchia<sup>80</sup> nel medesimo modo visto sopra.

Con riguardo quindi a questa tipologia di figure, la responsabilità discendente dai loro atti si concretizza nuovamente in maniera bifida «applicando il principio di responsabilità personale si giunge ad affermare la responsabilità di ciascuna in base alle proprie effettive competenze»<sup>81</sup>, ripartita tra autorità dipendente dotata di autonomia e autorità ad essa gerarchicamente superiore (per la quale, grossomodo, le responsabilità limitatamente alla gestione parrocchiale da parte del parroco, si configurando come colpa *in eligendo* e *in vigilando*).

## 2.2. La responsabilità di enti ed amministratori e le norme connesse.

Rispetto alla gestione di beni ecclesiastici (o risorse, se si vuole meglio intendere che queste comprendono anche l'opera di personale e collaboratori, non solo risorse in senso materiale) la responsabilità si pone come conseguenza del rapporto che intercorre tra la persona giuridica e il suo amministratore, al quale si aggiungono, in funzione di assistenza, il consiglio per gli affari economici e l'economista. La relazione che intercorre tra questi due elementi appare ovvia: coloro che agiscono come rappresentanti della persona giuridica ne determinano l'attività e la concretizzano, esprimendo anche la volontà di questa. Da tale relazione discende appunto la responsabilità nella gestione delle risorse ecclesiastiche, tanto nei confronti di terzi quanto con riguardo a diritti e doveri che intercorrono tra amministratore e titolare dei beni<sup>82</sup>. In termini molto generali si può dire che l'attività dell'amministratore dei beni inerenti ad una persona giuridica si riassume nella sottoscrizione di contratti, nella direzione dell'amministrazione come apparato e nella destinazione delle suddette risorse per i fini propri dell'ente. Sempre a partire da quella relazione sopra menzionata, si può anche configurare una *culpa in vigilando*, ossia un dovere di controllo, proprio del superiore gerarchico, dell'opera di amministrazione delle risorse di altri enti, la cui natura però non rientra tanto nelle mansioni proprie di un amministratore

---

<sup>79</sup> Cfr. can. 528-529-530, *Codex Iuris Canonici*.

<sup>80</sup> Cfr. can. 532, *Codex Iuris Canonici*.

<sup>81</sup> I. Zuanazzi, *La responsabilità dell'amministrazione ecclesiastica*, cit., p. 302.

<sup>82</sup> Cfr. J. Miñambres, *Autonomia e responsabilità nella amministrazione delle risorse della Chiesa*, cit., p. 110.

quanto in elementi altri dell'ufficio del soggetto. Per dare un esempio: «Il caso più rilevante è quello del vescovo diocesano, amministratore dei beni della diocesi, cui le norme del Codice attribuiscono anche la funzione di “vigilare con cura sulla amministrazione di tutti i beni appartenenti alle persone giuridiche pubbliche a lui soggette” (can. 1276 § 1). In queste ipotesi, il vescovo, in quanto Ordinario, può incorrere in responsabilità per *culpa in vigilando*, ad esempio, ma tale responsabilità non proviene dal suo essere amministratore, ma rientra in altre esigenze del suo ufficio di vescovo»<sup>83</sup>.

Il Codice di diritto canonico pone una sorta di “irresponsabilità” della persona giuridica o ente rispetto alle conseguenze derivanti da atti posti in essere invalidamente dai propri amministratori (la norma è espressa dal canone 1281 § 3, che si riporta per completezza: «La persona giuridica non è tenuta a rispondere degli atti posti invalidamente dagli amministratori, se non quando e nella misura in cui ne ebbe beneficio; la persona giuridica stessa risponderà invece degli atti posti validamente ma illegittimamente dagli amministratori, salva l'azione o il ricorso da parte sua contro gli amministratori che le abbiano arrecato danni»), dalla quale si ricava *a contrario* che gli effetti giuridici derivanti dall'amministrazione e gestione dei beni dell'ente si ripercuotono, in condizioni normali, sullo stesso, come effetto dell'opera amministrativa, e tra tali ripercussioni non manca la responsabilità rispetto agli effetti che vengono prodotti su terzi. Ad ulteriore conferma ciò è esplicitato con riguardo agli istituti di vita consacrata: «Se una persona giuridica ha contratto debiti e oneri, anche con licenza dei Superiori, è tenuta a risponderne in proprio»<sup>84</sup>.

### 2.3. *La responsabilità per atti invalidi e le norme connesse (segue).*

Nel caso ora presentato, circa l'assenza di responsabilità degli enti riguardo agli atti invalidi posti dagli amministratori *ex* can. 1281 § 3, se ne deduce che delle conseguenze risponderà allora l'amministratore stesso, nella sua persona, mentre la persona giuridica ne è manlevata, salvo nella misura in cui ne abbia avuto beneficio, a norma del suddetto canone.

---

<sup>83</sup>J. Miñambres, *Autonomia e responsabilità nella amministrazione delle risorse della Chiesa*, cit., p. 111.

<sup>84</sup> Can. 639 § 1, *Codex Iuris Canonici*.

Con il termine “invalidità” il legislatore intende una nullità radicale, derivante da legge a causa della mancanza «di un elemento richiesto dal diritto positivo [...] o per vizio di un elemento essenziale dell’atto»<sup>85</sup>. Sono invece nulli, a norma del canone 10, solo quegli atti per cui la legge positiva specifica la nullità a date condizioni. Tra queste troviamo la nullità degli atti di alienazione dei beni appartenenti al patrimonio stabile, senza che vi siano le licenze richieste, a norma del canone 1291: «Per alienare validamente i beni che costituiscono per legittima assegnazione il patrimonio stabile di una persona giuridica pubblica, e il cui valore ecceda la somma fissata dal diritto, si richiede la licenza dell’autorità competente a norma del diritto», e ciò anche per gli istituti di vita consacrata<sup>86</sup>. Per le diocesi il caso si fa diverso in quanto il canone 1292 § 2 prevede che il vescovo preposto richieda ed ottenga, ai fini di tali negozi, il consenso del Consiglio diocesano per gli affari economici e del Collegio dei consultori, anche se questa non è una vera e propria licenza, ma questo nel solo caso in cui l’alienazione riguardi un bene il cui valore stimato sia al di sotto della quantità massima stabilita dalla Conferenza episcopale. Come nota a margine, si aggiunge a questa chiara configurazione di limiti con riguardo all’assegnazione della responsabilità in capo ai vari soggetti, che il tentativo di alienazione nulla per assenza di licenza configura un delitto *ex can. 1377*: «Chi senza la debita licenza aliena beni ecclesiastici sia punito con giusta pena».

Sono altresì nulli quegli atti che vadano (o possano andare) ad intaccare il patrimonio dell’ente, senza che siano posti a norma dei requisiti richiesti dai canoni 1291-1294<sup>87</sup>. Infine sono nulli gli atti di straordinaria amministrazione posti in essere senza «permesso scritto dell’Ordinario»<sup>88</sup> e quelli che, con riguardo allo stato economico della diocesi, siano di «maggiore importanza»<sup>89</sup> ma posti senza aver consultato il consiglio per gli affari economici e il collegio dei consultori<sup>90</sup>, a norma del canone 127 § 1: «Quando dal diritto è stabilito che il

---

<sup>85</sup> E. Baura, *Parte generale del Diritto canonico. Diritto e sistema normativo*, Roma 2013, p. 110.

<sup>86</sup> Cfr. can. 638 § 3, *Codex Iuris Canonici*.

<sup>87</sup> Cfr. can. 638 § 3 e can. 1295, *Codex Iuris Canonici*.

<sup>88</sup> Can. 1281 § 1, *Codex Iuris Canonici*.

<sup>89</sup> Can. 1277, *Codex Iuris Canonici*.

<sup>90</sup> Cfr. J. Miñambres, *Autonomia e responsabilità nella amministrazione delle risorse della Chiesa*, cit., pp. 113-115.

Superiore per porre gli atti necessiti del consenso o del consiglio di un collegio o di un gruppo di persone, il collegio o il gruppo deve essere convocato a norma del can. 166, a meno che, quando si tratti di richiedere soltanto il consiglio, non sia stato disposto altrimenti dal diritto particolare o proprio; perché poi l'atto valga si richiede che sia ottenuto il consenso della maggioranza assoluta di quelli che sono presenti o richiesto il consiglio di tutti».

#### 2.4. *La responsabilità per atti illegittimi.*

Lo sguardo deve ora spostarsi su quegli atti che sono validamente posti ma illegittimi. La norma prevede che la persona giuridica risponda delle conseguenze di tali fatti «salva l'azione o il ricorso da parte sua contro gli amministratori che le abbiano arrecato danni»<sup>91</sup>, sancendo dunque un regime di responsabilità generale per questo tipo di atti nei confronti della persona giuridica. L'illegittimità tuttavia non è semplice da individuare, ma il criterio potrebbe trovarsi nel regime di invalidità, per il quale l'invalidità stessa è prescritta dalla norma positiva, con la richiesta di prerequisites non derogabili (si è parlato della licenza nel paragrafo precedente), dunque sarebbero illegittimi quegli atti che rispettano i criteri di invalidità ma non altri elementi che sono loro assegnati<sup>92</sup>. Secondo tale prospettiva, ad esempio, sarebbero illegittime quelle alienazioni che sono state compiute senza quegli elementi a norma del canone 1293 (giusta causa, stima delle cose da alienare e altre cautele), seppur rimanendo valide sotto il profilo del canone 1292, perché provviste delle necessarie licenze. Tale impostazione svela una particolare cura verso i diritti del terzo contraente, il quale non vede cadere nel vuoto gli effetti giuridici del negozio che ha intrapreso con la persona giuridica per tramite dell'amministratore, mentre, per esempio, gli si sarebbe potuto chiedere di sapere che un atto privo di licenza (in Italia in forza della presenza della legge che trae origine dai patti tra Stato e Chiesa) è radicalmente invalido, cioè nullo, mentre non sarebbe possibile chiedergli di conoscere l'avvenuta procedura di stima dei beni, e perciò l'illegittimità non può incidere sulla validità del negozio<sup>93</sup>. Allo stesso modo il

---

<sup>91</sup> Can. 1281 § 3, *Codex Iuris Canonici*.

<sup>92</sup> Sulla questione è stato affermato dalla dottrina che «l'atto è soltanto illegittimo, se ha violato delle norme solo proibitive o imperative», V. De Paolis, *I beni temporali della Chiesa*, Bologna 1995, p. 165.

<sup>93</sup> Cfr. J. Miñambres, *Autonomia e responsabilità nella amministrazione delle risorse della Chiesa*, cit., p. 116.

Codice vigente (can. 1294 § 1) prevede che, nell'ambito degli atti di ordinaria amministrazione, i beni non possano essere alienati ad un prezzo inferiore a quello di stima, ma certamente la persona giuridica non può rivalersi sul terzo contraente, chiedendo quanto mancante per raggiungere la stima, invece sarà sua facoltà sull'amministratore stesso, il quale è il responsabile dell'atto.

### **3. I danni e la loro riparazione.**

Il discorso non può che proseguire naturalmente verso l'esplicazione delle conseguenze di atti che, in vario modo, provochino l'insorgere di una responsabilità e dunque, necessariamente, di danni da riparare, affinché si ripristini giustizia e, per quanto possibile, lo stato delle cose sia riportato a come era precedentemente agli eventi che lo hanno disturbato. Come sostanzialmente tutti gli ordinamenti giuridici, il diritto canonico prevede che: «chiunque illegittimamente con un atto giuridico, anzi con qualsiasi altro atto posto con dolo o con colpa, arreca danno ad un altro, è tenuto all'obbligo di riparare il danno arrecato»<sup>94</sup>, impostando una prospettiva soggettiva dove è stabilito non cosa occorra fare essere sottoposti a responsabilità di riparazione ma chi vi sia sottoposto. Riguardo alla tipologia di danni invece si possono fare rilievi per cui, all'interno del diritto della Chiesa, siano sottoposti a risarcibilità non solo danni di tipo materiale o economico, ma anche danni morali e spirituali, mentre con riguardo alla modalità di risarcimento, essa debba essere adatta alle modalità della lesione e al danno, nonché all'essenza della Chiesa e ai suoi fini<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Can. 128, *Codex Iuris Canonici*.

<sup>95</sup> Cfr. J. Miñambres, *Autonomia e responsabilità nella amministrazione delle risorse della Chiesa*, cit., p. 120.

In maniera non dissimile all'ordinamento italiano si configurano una riparazione in forma specifica, volta a rimuovere il danno e a ritornare concretamente allo stato precedente (reintegrazione), e una riparazione generica e pecuniaria (risarcimento)<sup>96</sup>.

In materia di contratti il codice prevede che, in assenza di altre disposizioni specifiche del diritto canonico, o nel caso siano in contrasto col diritto divino, le norme civili in vigore sul territorio (dunque anche quelle internazionali) «siano parimenti osservate per diritto canonico in materia soggetta alla potestà di governo della Chiesa e con gli stessi effetti»<sup>97</sup> (tra l'altro assicurando sempre la prova tramite testimoni con rimando al canone 1547), mentre per i religiosi a questa generale regola per la responsabilità dipendente da contratti si aggiunge «un'azione contro colui il cui patrimonio si è in qualche misura avvantaggiato in seguito a quel contratto»<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> Cfr. F. D'Ostilio, *La responsabilità per atto illecito della pubblica amministrazione nel diritto canonico*, Roma 1966, p. 114-120

<sup>97</sup> Can. 1290, *Codex Iuris Canonici*.

<sup>98</sup> Can. 639 § 4, *Codex Iuris Canonici*.

## CAPITOLO IV

### CONCLUSIONI

SOMMARIO: 1. Sulla prospettiva assunta circa la responsabilità amministrativa. - 1.1. La comparazione dei principi nell'ordinamento canonico e negli ordinamenti secolari. - 2. Due posizioni dottrinali opposte sulla comparazione della responsabilità amministrativa nel diritto canonico. - 3. La chiave con cui guardare alla normativa amministrativa canonica.

#### **1. Sulla prospettiva assunta circa la responsabilità amministrativa**

Non sarà certamente mancato di notare come il riferimento fatto in questo lavoro alla responsabilità amministrativa sia stato del tutto scevro dal significato, forse più proprio al termine, di responsabilità in capo al pubblico dipendente di una amministrazione che arrechi danni patrimoniali all'erario<sup>99</sup>, e in generale sia stato messo in secondo piano il rapporto tra amministratore ed ente e le conseguenze che intercorrono tra i due, sebbene il diritto canonico non manchi di normativa in materia, avendo invece voluto concentrare di più lo studio nei confronti della responsabilità che intercorre tra il privato e l'amministrazione (intesa, si è visto, nel duplice senso di ente, persona giuridica o *corpus* e di amministratore-persona, a cui è attribuita una certa potestà, di diverso grado), segno di un passaggio, ormai non più recente, quantomeno negli ordinamenti civili ma quantomai innovativo, da una visione che tendeva a focalizzarsi sull'atto amministrativo in sé, nella sua forma "perfetta" di risultato, ad una visione che permea invece l'intero procedimento finalizzato nell'atto, non mancando di considerare principi ed obiettivi delle operazioni che vengono messe in atto. A ciò consegue, ed è questa chiaramente il primario punto di vista assunto dal presente lavoro, che vi è stato un irrobustimento della responsabilità intesa in accezione prospettica, con maggiore attenzione ai doveri da adempiersi: « non solo agli organismi preposti al controllo e alla valutazione dei

---

<sup>99</sup> Cfr. I. Zuanazzi, *La responsabilità giuridica*, cit., p. 525.

risultati, ma agli stessi destinatari o utenti dell'attività. In questa accezione, la responsabilità dei pubblici dipendenti viene ad avere sempre più punti di contatto o di sovrapposizione con la nozione di *accountability*»<sup>100</sup> (soprattutto negli ordinamenti moderni occidentali e liberali, ma certamente il cambio di prospettiva si fa sentire anche in ambito ecclesiastico), e quindi, in sostanza, ampliando la nozione di responsabilità con quella del “dover rendere conto”, ovvero giustificare la propria condotta.

### *1.1 La comparazione dei principi nell'ordinamento canonico e negli ordinamenti secolari.*

Inoltre, la prospettiva che si è voluta dare si è avvalsa delle peculiarità che caratterizzano da sempre il diritto canonico, ma in maniera preminente dal Concilio Vaticano II e le innovazioni che ha portato al Codice vigente, in particolare soffermandosi sulla natura fondamentale del diritto stesso e di tutta l'attività giuridica ad esso connessa, che è, e deve essere, fortemente improntata al perseguimento dello scopo proprio della Chiesa, la salvezza delle anime, tramite tutta una serie di essenziali attività (evangelizzazione, cura pastorale, educazione dei fedeli, formazione di stabili comunità volte all'acquisto della salvezza) che in sé non sono giuridiche ma che il diritto deve andare a toccare, o per regolarle (e qui sta buona parte dell'opera esecutiva compiuta dall'amministrazione) o perché ne è influenzato, poiché esse, e il fine primario della *salus animarum*, si trasmutano in principi fondamentali del diritto che sia gli danno forma in quanto suoi presupposti, sia si pongono come obiettivi da perseguire tramite l'attività propria del diritto amministrativo. Ed è con questa prospettiva che deve intendersi soprattutto la comparazione fatta con gli ordinamenti civili moderni, *in primis* quello italiano, e con gli Stati liberali nei quali i principi e le finalità sono molto diversi da quelli del diritto canonico e tali fattori influenzano decisamente sia la struttura del diritto amministrativo e dell'esecuzione delle funzioni proprie dell'amministrazione, sia la configurazione delle responsabilità che sorge dalla attività amministrativa. Ed è proprio in questi principi che si

---

<sup>100</sup> I. Zuanazzi, *La responsabilità giuridica*, cit. p. 525.

sottolinea e nota la differenza tra i due ordinamenti e dunque si opera la loro più rilevante comparazione, mentre, come si è visto dalla breve analisi comparatistica esplicita, una più dettagliata analisi non avrebbe il tipo di impatto che si è cercato di dare a questo scritto, in quanto non sono le singole norme ed istituti concreti a significare differenze e somiglianze, quanto più l'apparato di principi e lo spirito che ispira l'ordinamento come insieme, nonché la sua struttura costituzionale. Difatti, le differenze nella normativa concreta dipendono molto più dalle differenze di fattori di principio e struttura costituzionale, così come le somiglianze nei fondamenti si ritrovano, come conseguenza, nella normativa particolare. Ad esempio, il principio della tutela e del rispetto dei diritti personali, presente tanto nel diritto canonico quanto in quello italiano (anche a causa della comune origine e interdipendenza storica dell'uno e dell'altro) porta, nel concreto, alla creazione di istituti e norme simili, per esempio, nella tutela giurisdizionale (contraddittorio, presenza di un difensore, imparzialità del giudice, certezza del diritto, termini perentori e così via), le cui differenze materiali contano minimamente ai fini del presente lavoro.

Diventa allora quasi necessario sottolineare come le soluzioni che il diritto canonico pone di fronte alle problematiche che sorgono in conseguenza dell'attività amministrativa siano, prima che strettamente giuridiche, di natura etica o morale, facendo appello prima a soluzioni che tendano a ricomporre il rapporto infranto, usando la leva della comunità e della carità, prima che ristabilire giustizia in senso stretto. Questo non significa dire che si fa uso di tecniche meno cogenti o non si tende a ricostruire la condizione precedente (cosa che sarebbe alquanto odiosa in situazioni in cui si vanno a toccare situazioni patrimoniali) secondo il diritto, ma semplicemente che l'impronta che guida il diritto canonico è prettamente divina e non umana<sup>101</sup> (come si è visto

---

<sup>101</sup> Tanto che alcuni autori ritengono che tutte le attività giuridiche ecclesiastiche e le loro conseguenze siano da imputarsi direttamente a Cristo; cfr. I. Zuanazzi, *La responsabilità dell'amministrazione ecclesiastica*, cit., pp. 290-291, dove si dice: « L'unica vera potestà, pertanto, è di Dio, ai fedeli viene data solo la capacità di eseguirla. La traduzione giuridica di questo principio dell'autorità servente si può ritrovare nella dottrina dell'epoca classica che presupponeva, alla base del sistema organizzativo della Chiesa, la concezione realistica del *corpus Christi*. Secondo questa visione unitaria, tutte le situazioni giuridiche riguardanti il corpus sono riferite alla titolarità del suo capo, che è Cristo; il corpo, che è la Chiesa, risulta così detenere un potere di giurisdizione che non le appartiene *in apicibus*, ma che ha la capacità di esercitare attraverso le autorità investite delle relative attribuzioni».

ad esempio in quelle proposte, e non solo, di giustizia amministrativa che erano costituite interamente da una procedura di composizione del conflitto o quantomeno ne auspicavano o prevedevano un uso, prima di aprire la procedura giudiziale o amministrativa vera e propria).

## **2. Due posizioni dottrinali opposte sulla comparazione del responsabilità amministrativa nel diritto canonico**

Avendovi posto attenzione, si sarà certamente potuto evincere dai capitoli precedenti, che sulla questione riguardo a quale approccio sia meglio adottare nel trattare di diritto amministrativo (in senso scientifico) e nel formare ed eseguire la normativa amministrativa: da una parte c'è chi, come Ilaria Zuanazzi, ritiene che non sia corretto seguire la via dell'adattamento degli istituti, delle forme e dei modi di affrontare la questione della responsabilità amministrativa che si trova in capo agli ordinamenti democratici moderni all'ordinamento canonico, in quanto una tale impostazione si troverebbe in contrasto con i principi fondamentali e lo spirito del diritto canonico e della Chiesa, mentre una soluzione più appropriata sarebbe quella di trovare all'interno del diritto canonico una struttura tale da affrontare efficacemente simili situazioni, in quanto la normativa è, si ammette, carente<sup>102</sup>, e necessita di una propulsione sia da ciò che già esiste, sia per tramite dell'opera del legislatore.

Dall'altra parte si trova anche la voce di chi, come Juan Ignacio Arrieta, si apre maggiormente alla possibilità di adoperare il diritto amministrativo degli ordinamenti civili, in specie riguardo alla responsabilità, come specchio nel quale riflettere sull'attuale forma e applicazione pratica del diritto amministrativo canonico, traendo ciò che si può dagli ordinamenti secolari per trovare soluzioni condivisibili a problematiche che sono, in fin dei conti, comuni a

---

<sup>102</sup> «[...] la normativa canonica si presenta alquanto lacunosa, non solo perché prevede poche norme isolate, del tutto inadeguate a disciplinare con precisione le diverse fattispecie, ma soprattutto perché risulta mancare un quadro organico chiaro dei principi che dovrebbero ispirare e coordinare l'impostazione dell'intera materia»; I. Zuanazzi, *La responsabilità dell'amministrazione ecclesiastica*, cit., p. 304.

tutti gli ordinamenti<sup>103</sup>. Senza però che questo significhi non tenere conto delle peculiarità ed esigenze del diritto canonico e della struttura ecclesiastica e della comunità di fedeli.

Un aspetto tecnico-giuridico di queste due posizioni dottrinali, che le differenzia e le caratterizza, è la tensione opposta verso il favorire o una preminenza del modello di responsabilità soggettiva (per quelli che ritengono di non dover guardare agli ordinamenti secolari per impostare la responsabilità amministrativa e il diritto amministrativo in generale), ossia quello che prevede di associare la responsabilità giuridica degli atti amministrativi e delle loro conseguenze al soggetto a cui essi sono imputati, ossia l'amministratore-persona, colui che regge in sé stesso l'ufficio che gli è affidato, secondo la tradizionale prospettiva personalistica del diritto canonico, o per l'uso più ampio di un modello di responsabilità oggettiva, simile a quella del modello degli stati liberali, in cui l'ente o persona giuridica incorpora l'attribuzione degli atti e le loro conseguenze, compresa la responsabilità, lasciando il funzionario agente in una situazione di "irresponsabilità", almeno esteriore, anche se tale impostazione non è ritenuta assoluta e si conserva comunque la prospettiva maggiormente personalistica che il diritto canonico assume.

### **3. La chiave con cui guardare alla normativa amministrativa canonica**

A conclusione del presente lavoro sembra di potersi accorgere quanto scritto in una sorta di chiave di volta che pare estendersi orizzontalmente e verticalmente per le maglie del diritto amministrativo e in particolare anche della responsabilità amministrativa. Tale chiave può essere definita come necessità di introiezione della normativa e dei principi del diritto canonico nella comunità, sia a livello collettivo, sia nel singolo fedele, che sia amministratore, autorità, funzionario dipendente o "utente" dell'amministrazione. Con questa definizione si può affermare che il successo dell'ordinamento canonico non dipende interamente solo dal principio di legalità,

---

<sup>103</sup> Cfr. I. Zuanazzi, *La responsabilità dell'amministrazione ecclesiastica*, cit., p. 247.

nell'accezione di conformità a regole preordinate, ma che appunto esso deve partecipare, nella mente di chi è chiamato ad eseguirlo, di quegli altri valori e principi, (il principio teleologico che ricerca la salvezza delle anime, l'equità canonica, la carità, la prudenza nelle scelte) che, una volta richiamati a parametro della correttezza delle scelte giuridicamente connotate, che abbiano carattere di governo e che in particolare influiscano sui diritti soggettivi di coloro su cui si riverberano, sia in ordine alla modalità della procedura (rispettandone le esigenze formali e sostanziali), sia al contenuto dell'atto, allora si può affermare che l'attività amministrativa corrisponda effettivamente alle esigenze della giustizia. E dunque: «Lo stato di certezza morale del giudizio della ragione pratica sulle questioni di fatto e di diritto inerenti all'oggetto da trattare costituisce pertanto il presupposto per qualsiasi atto di governo che voglia essere conforme alla giustizia»<sup>104</sup> (sulla base di tale affermazione Zuanazzi suggerisce la necessità per il legislatore di meglio integrare la normativa in materia amministrativa per comprendere in modo più stringente questo parametro di rettitudine nell'impianto dell'ordinamento canonico) e la stessa prospettiva, qui riservata gli atti di governo (anche se, per quanto divisi, il potere legislativo, esecutivo e persino giudiziario, sono meno separati nell'ordinamento canonico, spesso trovandosi in capo alla medesima persona o carica), può essere applicata anche all'attività amministrativa, di alto o più basso grado, che ricomprenda territori vasti, finanche alla Chiesa universale, o riguardi la gestione di piccole comunità, in maniera tale, concordemente con l'introduzione di cui si è parlato e con la prospettiva della Chiesa come comunità e soprattutto corpo vivo di Cristo, che gli atti amministrativi, e le loro conseguenze, costituiscano: «[...] provvedimenti di giustizia animati dalla carità»<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> I. Zuanazzi, *La responsabilità giuridica*, cit., p. 546. La stessa definisce la certezza morale come: «quello stato della coscienza che consente di agire moralmente e legittimamente, in quanto assicura un certo grado di sicurezza, l'unico esigibile alla ragione umana, circa la bontà della soluzione da adottare», *Ibidem*.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 545.



## **Bibliografia**

ARRIETA J. I., *I diritti dei soggetti nell'ordinamento canonico*, s.v. *Diritto soggettivo. II) Diritto canonico*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XI, Roma, 1989

Id., *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Milano 1997

BAURA E., *Parte generale del Diritto canonico. Diritto e sistema normativo*, Roma 2013

BERLINGÒ S., *Diritto canonico*, Torino 1995

CANOSA J., *I principi e le fasi del procedimento amministrativo nel Diritto canonico*, in *Ius Ecclesiae* 18 (2006), p. 558

CHITI E., *The Administrative Law of the Roman Catholic Church. A Comparative Inquiry*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, LXII (2012), 1, pp. 135-175

D'OSTILIO F., *La responsabilità per atto illecito della pubblica amministrazione nel diritto canonico*, Roma 1966

DE PAOLIS V., *I beni temporali della Chiesa*, Bologna 1995

GHERRI P., *Metodo e modelli nel diritto amministrativo canonico*, in *Prawo Kanoniczne*, 56 (2013), n. 4, pp. 37-64

GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano 1993

GIOVANNI PAOLO II, *Discorso alla Canon Law Society of Great Britain and Ireland*, 22-V-1992, *Communicationes* 24, 1992, p. 10

GROCHOLEWSKI Z., *Giustizia amministrativa nel nuovo Codice di Diritto Canonico*, in *Angelicum*, Vol. 63 (1986), pp. 333-355

GROSSI P., *Aequitas canonica: tra codice e storia*, in *Jus online*, n. 1 (2015)

HERRANZ J., *Salus Animarum, Principio dell'ordinamento canonico*, in *Ius Ecclesiae*, n. 12 (2000), pp. 291-306

LOBINA G., *Rassegna di giurisprudenza della Sectio Altera*, in *Monitor Ecclesiasticus* 98 (1973), pp. 293-323

MIÑAMBRES J., *Autonomia e responsabilità nella amministrazione delle risorse della Chiesa*, in *Prawo Kanoniczne*, 59 (2016) n. 4, pp. 97-124

NACCI M., *L'evoluzione storica del diritto canonico e delle sue fonti giuridiche*, in M. J. Arroba Conde (cur.), *Manuale di diritto canonico*, LUP, Città del Vaticano 2015, pp. 28-40

ROMANO S., *L'Ordinamento giuridico*, Firenze 1945 (2<sup>a</sup> ed.)

SERRA B., *Sull'equità canonica quale oggetto di una pretesa giuridicamente esigibile*, in *Rivista telematica* ([www.statoechurchese.it](http://www.statoechurchese.it)), n. 36 (2017)

VIANA A., *La norma statutaria y la autonomía de los entes en la Iglesia*, in J. Canosa (cur.), *I principi per la revisione del Codice di Diritto canonico. La ricezione giuridica del Concilio Vaticano II*, Milano 2000, pp. 271-301

ZUANAZZI I., *La responsabilità giuridica dell'ufficio di governo nell'ordinamento canonico*, in *Ius Canonicum* 59 (2019), pp. 517-563

Ead., *La responsabilità dell'amministrazione ecclesiastica*, in E. Baura - F. Puig (cur.), *La responsabilità giuridica degli enti ecclesiastici*, 2020, Giuffrè, pp. 241-313