

EPHEMERIDES IURIS CANONICI

– Nuova Serie –

62 (2022) n. 2



MARCIANUM PRESS

Ephemerides Iuris Canonici

Nuova Serie

62 (2022) n. 2

Comitato Scientifico – Scientific Committee

Juan Ignacio Arrieta; Orazio Condorelli; Jean Paul Durand; Péter Erdő; Carlo Fantappiè; Brian Edwin Ferme; Montserrat Gas Aixendri; Pablo Gefaell; Wojciech Koval; Kurt Martens; Cesare Mirabelli; Paolo Moneta; Jorge Otaduy; Kenneth Pennington; Helmuth Pree; Luigi Sabbarese; Ludwig Schmutge; Péter Szabó; Patrick Valdrini.

Direzione Scientifica – Scientific Direction

Eduardo Baura; Federico Bertotto; Geraldina Boni; Giuliano Brugnotta; Giuseppe Comotti; Pierpaolo Dal Corso; Benedict Ndubueze Ejeh; Andrea Favaro; Giorgio Feliciani; Fabio Fornalè; Paola Lambrini; Manlio Miele; Chiara Minelli; Andrea Nicolussi; Vincenzo Pacillo; Cecilia Pedrazza Gorlero; Bruno Fabio Pighin; Andrea Pin; Roberto Senigaglia; Naonyir Sébastien Sonda; Stefano Troiano; Matteo Visioli.

<i>Direttore Scientifico</i>	Bruno Fabio Pighin
<i>Direttore Responsabile</i>	Giuliano Brugnotta
<i>Segretario di Redazione</i>	Costantino-Matteo Fabris

Redazione Marcianum Press
Edizioni Studium Srl
Dorsoduro 1 – 30123 Venezia
Tel. +39 041 27 43 914
e-mail: ephic@fdcmarcianum.it

Ufficio Abbonamenti
Tel. +39 030 29 93 305
e-mail: abbonamenti@edizionistudium.it
sito: www.marcianumpress.it

La rivista è semestrale – condizioni per il 2022

Abbonamento annuale Italia:	€ 62,00	Prezzo del fascicolo:	€ 38,00
Europa:	€ 92,00	Annata arretrata Italia:	€ 80,00
Resto del mondo:	€ 120,00	Annata arretrata estero:	€ 120,00

Imprimatur: Venezia, 25 novembre 2022, Mons. Angelo Pagan, Vicario Generale

Per richiedere la pubblicazione di articoli spedire la richiesta a: Redazione Ephemerides Iuris Canonici, Dorsoduro, 1 – 30123 Venezia, pure via e-mail ephic@fdcmarcianum.it

Tutti gli articoli inviati verranno sottoposti a procedura di *peer review* da parte di revisori esterni anonimi. I contributi pubblicati in questa rivista sono registrati in: Canon Law Abstract (Dublin-Essex), Bibliografia canonistica G.I.D.D.C. (Italia), DoGi (Italia), DaKaR (Germania), Kaldi (Austria).

Per la riproduzione anche parziale degli scritti qui pubblicati è necessaria l'autorizzazione esplicita della Redazione.

Autorizzazione del Trib. di Venezia n. 2 del 5.2.2009

Iscrizione al R.O.C. n. 1515 del 09.08.2005

ISSN 0013-9491

ISBN 978-88-6512-840-4

Indice

PÉTER ERDŐ, <i>La sinodalità come una delle espressioni della teocrazia nella costituzione della Chiesa</i>	357
CARLO FANTAPPIÈ, <i>Variazioni della sinodalità</i>	371
PATRICK VALDRINI, <i>Sinodalità e communio hierarchica: un'espressione operativa della comunione ecclesiale nella sua organicità</i>	405
MANLIO MIELE, « <i>Episcopalis Communio</i> » e nuove forme della sinodalità	423
MANUEL GANARIN, <i>La funzione sinodale del Collegio cardinalizio. Fondamenti, attualità e prospettive</i>	461
ALPHONSE BORRAS, <i>La sinodalità cattolica tra la Chiesa universale e la Chiesa locale</i>	511
ANTONIO VIANA, <i>La potestà della curia romana secondo la costituzione apostolica «Praedicate Evangelium»</i>	535
BRUNO FABIO PIGHIN, <i>Cina-Santa Sede: i rapporti prima e dopo l'Accordo di Pechino del 2018, riconfermato nel 2022</i>	565
Utrumque ius. Intersezioni	
ALDO TRAVI, <i>La giustizia amministrativa negli ordinamenti statuali: elementi per un confronto con la giustizia amministrativa nella Chiesa</i>	601
GIANPAOLO MONTINI, <i>La giustizia amministrativa nella Chiesa</i>	625
ALDO TRAVI, <i>Appendice</i>	667
GIANPAOLO MONTINI, <i>Dopo la lettura</i>	669

Recensioni

- SALVATORE BERLINGÒ, *Pluralismo religioso e democrazia transculturale. Prove di transizione dal privilegio al diritto* (Federico Bertotto). 675
- MASSIMO DEL POZZO, *La disciplina del clero. Virtualità e criticità nella società secolarizzata* (Giovanni Parise) . . 682
- GIUSEPPE DALLA TORRE, *Scritti su Avvenire. La laicità serena di un cattolico gentile* (Costantino-M. Fabris) . . . 687
- GIOVANNI MINNUCCI, *Diritto e teologia nell'Inghilterra elisabettiana. L'epistolario Gentili-Rainolds* (Giulietta Voltolina). 690
- Libri ricevuti**. 695

Dopo la lettura

Gianpaolo Montini

La lettura di seguito dei due contributi conduce riconoscere alcune aree di dialogo tra gli ordinamenti canonico e civile in merito alla giustizia amministrativa.

La *prima* attiene alla convergenza sul principio fondamentale (controllo *giurisdizionale* sull'attività amministrativa), la cui radice nella Chiesa risiede nella cosiddetta *appellatio extraiudicialis* ammessa nell'ordinamento canonico almeno dal secolo XII:

«Si vero a gravamine et ante litis ingressum fuerit appellatum, huiusmodi audietur appellans, quoniam sacri canones etiam extra iudicium passim appellare permittunt, nec solent huiusmodi dici appellationes, sed provocationes ad causam»,

ossia:

«Se però si sarà appellato per un gravame e prima dell'inizio di una lite, si ascolti l'appellante, perché i sacri canoni permettono talvolta di appellare anche fuori dal giudizio, e questo non si suole denominare "appello", ma provocazione per una causa» (X. 2, 28, 5)¹.

La vigenza dell'istituto dell'*appellatio extraiudicialis*, seppure con alterne limitazioni succedutesi, ebbe termine nel 1908 con l'esclusiva previsione dei ricorsi gerarchici quali rimedi ad atti amministrativi ingiusti. La ripresa nel 1967 con l'istituzione della *Sectio Altera* della

¹ Si tratta della decretale *Cum sit* di Alessandro III (1159-1181) indirizzata all'arcivescovo di Reims sugli appelli. Sulla *appellatio extraiudicialis* cf. H. SCHMITZ, *Appellatio extraiudicialis. Entwicklungslinien einer kirchlichen Gerichtsbarkeit über die Verwaltung im Zeitalter der klassischen Kanonistik (1140-1348)*, München 1970; A. GULLO, «Brevi annotazioni sui prodromi medievali del contenzioso amministrativo», *Il Diritto Ecclesiastico* 124 (2013) 154-170. Secondo quest'ultima Autrice l'istituzione sarebbe già menzionata e attestata nel Decreto di Graziano (1140).

* Contributo sottoposto a referaggio.

Segnatura Apostolica fu subito riconosciuta quale rimedio *giurisdizionale*.

La *seconda* linea di dialogo consiste nella sorprendente coincidenza delle tematiche che caratterizzano la giurisprudenza e il suo sviluppo. E la sua ragione non è semplicemente attribuibile all'assunzione nell'ordinamento canonico del modello italiano di giustizia amministrativa².

Meritano di essere, seppure brevemente, scandagliate le ragioni di questa coincidenza di percorso.

Essa ha la sua prima ragion d'essere nella comune natura della Chiesa come degli Stati quali, entrambi, società di uomini. La comune natura umana, appannaggio dei membri della Chiesa come dei membri delle società civili, rende ragione di percorsi coincidenti nella ricerca della giustizia a fronte delle decisioni di coloro che detengono l'autorità. Né può questa coincidenza di percorsi essere semplicisticamente tacciata come riprova di una mondanizzazione della Chiesa, che avrebbe aderito alla mentalità secolare. Si ha qui invece una prova *a posteriori* di una certa unilateralità e superficialità con la quale si è preteso di archiviare la dottrina della Chiesa come *societas*, anche a fronte di testi conciliari impegnativi (cf., per esempio, «Lumen gentium» 8).

Una seconda ragione della coincidenza nei percorsi di giustizia amministrativa tra Chiesa e Stato emerge dalla *forma* della giustizia amministrativa, che non si lascia identificare con un unico modello storicamente giustificato. La giustizia amministrativa non dice solo di un conflitto tra diritti soggettivi e potere esecutivo, di una rivendicazione di autonomia a fronte di un potere colto nella sua forma invadente. La giustizia amministrativa dice anche di soggetti che, coscienti della loro vocazione attiva nella comunità, intendono avere spazi per esercitarla effettivamente, senza attendere che soggetti superiori si attivino al riguardo; dice anche di soggetti che, coscienti della loro dignità, intendono partecipare da soggetti individuali alla promozione dell'ordine

² «Dans cette lente évolution, plusieurs influences ont joué, dont celles des grands principes généraux du droit séculier et de la procédure administrative en vigueur devant la juridiction administrative italienne» (J.-B. D'ONORIO, «La procédure administrative contentieuse devant le Tribunal suprême de la Signature Apostolique», *Revue Française de Droit Administratif* 38 [2022] 369; cf. pure J.-B. D'ONORIO, «Le recours au droit comparé pour l'institution d'une juridiction administrative dans l'Église», in *Mélanges en l'honneur du professeur Alain Sériaux*, Le Kremlin-Bicêtre, di prossima pubblicazione).

e del bene pubblico, in sinergia con i soggetti superiori abilitati pure essi alla promozione del medesimo ordine e bene pubblico. In questo modo si sveste la giustizia amministrativa di un'aura conflittuale, che non appartiene alla sua natura, ma a determinate concrezioni storiche, un'aura conflittuale ritenuta poco consona alla storia e alla natura della Chiesa, a favore della vera natura "partecipativa" della giustizia amministrativa:

«In una Chiesa nella quale tutti i fedeli partecipano attivamente alla missione della Chiesa, le probabilità di tensioni e conflitti tra i diritti dei fedeli e le decisioni dell'autorità amministrativa sono esponenzialmente maggiori che in una Chiesa in cui la grande maggioranza dei fedeli sono prevalentemente passivi rispetto al ministero dei chierici»³.

Si ponga attenzione, per esempio, all'ampio contenzioso amministrativo rappresentato dai ricorsi prevenienti dagli Stati Uniti d'America sulla riduzione delle chiese ad uso profano (detto più realisticamente, sulla sistematica demolizione e svendita delle chiese da parte dell'autorità ecclesiastica). È riduttivo vedervi un semplice (e seccabile, per alcuni) esempio di conflitto tra egoistici interessi personali (sentimentali, economici ecc.) e bene pubblico. C'è molto di più (e del tutto coerente con la forma della giustizia amministrativa): il desiderio (proveniente anche dall'abitudine in ambito civile e sociale di cittadini di quella nazione) di partecipare alle decisioni dell'autorità; la determinazione di verificare che le decisioni dell'autorità siano pertinenti con la volontà della Chiesa (universale), espressa nella legge universale; il tentativo di incidere in modo più generale sulle decisioni dell'autorità che stanno a monte del fenomeno impugnato (considerato una variabile dipendente della politica dei risarcimenti messa in atto in occasione della bufera degli abusi dei chierici).

Non si dirà in ambito ecclesiale che la giustizia amministrativa è la punta avanzata di una società ad altro grado partecipativo, di una società democraticamente matura, ma si dirà della natura comunitaria della Chiesa («voi siete tutti fratelli»), della natura ministeriale dell'au-

³ J. P. BEAL, «Administrative Tribunals in the Church: An Idea Whose Time Has Come or An Idea Whose Time Has Gone?», *Proceedings of Canon Law Society of America* 55 (1993) 50.

torità («di un ministro è richiesto che sia fedele»): *la forma* è identica. E ciò rende possibile il dialogo tra forme di giustizia amministrativa e non rende sospetta una coincidenza di percorsi.

Rileggendo il percorso della giustizia amministrativa canonica, prevalentemente operato dalla giurisprudenza, si precisa meglio la coesistenza di una più facile «elaborazione compiuta» della giustizia amministrativa in ambito canonico, dovuta per lo più ad una unità di fonti materiali e formali di diritto, e insieme di una messe di ripensamenti, tentativi, regressi e conquiste che – come si è dimostrato – sono parimenti appannaggio della ricerca della giustizia nella Chiesa.

Destinata invece a rimanere problematica – come è stato annotato nello studio sopra riportato e riconosciuto da un'abbondante letteratura canonistica – è la posizione del Romano Pontefice nel quadro della giustizia amministrativa canonica, in ragione della esclusione dell'impugnabilità degli atti amministrativi singolari dal medesimo personalmente emanati.

Due prospettive di dialogo comunque appaiono aperte.

La prima realistica, che rileva come ordinariamente in ogni sistema sono previsti atti amministrativi con uno speciale statuto che limita o esclude impugnazioni sia direttamente sia in linea di fatto⁴.

La seconda attiene alla coraggiosa iniziativa di delimitazione degli atti amministrativi di autorità inferiori approvati o confermati dal Romano Pontefice. L'art. 126 del *Regolamento Generale della Curia Romana* pone una serie di condizioni e di formalità perché si possa riconoscere

⁴ Lo studio del prof. Travi cita al riguardo il caso francese degli "atti di governo". Si potrebbe forse aggiungere – nella linea di fatto – i casi nei quali il legislatore promulga leggi così circoscritte quanto ad oggetto da poter essere considerate degli atti amministrativi singolari rivestiti dalla forma di legge, che li rende ovviamente esenti dal controllo giurisdizionale proprio degli atti amministrativi, pur rimanendo soggetti al controllo costituzionale, che però è di altra natura. Si pensi, per esempio, alla inserzione in un testo di legge della determinazione precisa del luogo di stoccaggio di scorie nucleari.

In ambito canonico è stato ritenuto irrilevante ai fini dell'impugnazione di un atto amministrativo il fatto che un vescovo avesse preso una decisione qualificando l'atto come legislativo a norma del can. 29: cf. prot. nn. 52544/17 CA e 52545/17 CA.

in un atto del Pontefice quella «approvazione in forma specifica»⁵, con la quale sola il medesimo Pontefice «fa suo» un atto amministrativo di un'autorità inferiore, escludendo l'impugnabilità presso il tribunale amministrativo⁶.

⁵ «§ 1. Il Dicastero che ritiene opportuno chiedere al Sommo Pontefice l'approvazione in forma specifica di un suo atto amministrativo, deve farne richiesta per iscritto, adducendone i motivi e presentando il progetto di testo definitivo.

Se l'atto contiene deroghe al diritto universale vigente, esse devono essere specificate ed illustrate. [...]

§ 3. [...] il fascicolo relativo deve essere lasciato al Sommo Pontefice, in modo che Egli lo possa esaminare personalmente e comunicare in seguito la Sua decisione nel modo ritenuto opportuno.

§ 4. Affinché consti dell'approvazione in forma specifica si dovrà dire esplicitamente che il Sommo Pontefice “*in forma specifica approbavit*” (AAS 91 [1999] 679-680).

⁶ È contemplata comunque sempre la possibilità di chiedere allo stesso Pontefice la revisione dell'atto (cf. can. 1405 § 2).