



Andrea Bettetini

(ordinario di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Catania)

Diritto alla tutela giurisdizionale *

SOMMARIO: 1. Il diritto di azione e il diritto a un giusto processo: la garanzia generale *ex can. 1476* e quella specifica di cui al *can. 221 - 2*. La distinzione di funzioni nella Chiesa e l'azione riconosciuta ad un fedele leso da un atto dell'amministrazione ecclesiastica - 3. Il diritto ad un giusto processo e la protezione degli interessi violati da una sentenza passata in giudicato - 4. Il ricorso avverso atti di normazione subordinati alla legislazione universale. L'art. 158 della cost. ap. *Pastor Bonus* - 5. Il procedimento per i "delicta graviora" presso la Congregazione per la Dottrina della Fede. Il m.p. *Sacramentorum sanctitatis tutela* e le sue modifiche.

1 - Il diritto di azione e il diritto a un giusto processo: la garanzia generale *ex can. 1476* e quella specifica di cui al *can. 221*

Il diritto che spetta a un soggetto di esercitare un'azione per ottenere un'adeguata tutela giurisdizionale, gode di una risalente tradizione nel diritto ecclesiale, e, formalizzato dapprima nel *can. 1646* del codice piobenedettino, è ora riportato nell'alea del *can. 1476* della nuova codificazione, ove si afferma che a ogni persona, "sive baptizatus sive non baptizatus", sono riconosciuti diritti processuali nell'ordinamento della Chiesa.

La norma da ultimo richiamata non è peraltro l'unica posta a garanzia di tale situazione giuridico-soggettiva. Infatti il codice prevede una disposizione specifica, non contemplata nella precedente raccolta, sull'azione spettante *ai fedeli* che si reputino lesi in un loro diritto. E, precisamente, recita il *can. 221, § 1* che "christifidelibus competit ut iura, quibus in Ecclesia gaudent, legitime vindicent atque defendant in foro competenti ecclesiastico ad normam iuris" (una disposizione che è pure riportata, nella sua sostanziale identità, nel primo paragrafo del *can. 24 CCEO*)¹.

* Per gentile concessione dei Curatori si anticipa la pubblicazione del testo che, tradotto in castigliano, sarà inserito nel *Diccionario General de Derecho canónico*, edito dall'Instituto Martín de Azpilcueta dell'Universidad de Navarra, alla voce corrispondente.



I motivi per cui il legislatore ha inteso adottare tale specificazione del diritto di azione e di difesa (differenziando quello di cui gode ogni battezzato - can. 221, § 1 - dal diritto più generale che spetta a "quilibet, sive baptizatus sive non baptizatus" - can. 1476 -), sono, alla luce dei lavori preparatori del *codex*, essenzialmente due, l'uno di indole formale, l'altro sostanziale.

L'opzione del codice del 1983 per l'inserimento nel testo normativo della previsione di tale diritto quale proprio del fedele trova, innanzitutto, una propria giustificazione in una ragione sostanziale. Il can. 1476, come si è visto poco sopra, riferisce infatti la legittimazione processuale in modo generico, e innovativo rispetto alla precedente codificazione, ad ogni soggetto, anche non battezzato; tra i *principia* che avrebbero dovuto reggere la nuova codificazione canonica era invece previsto non solo il riconoscimento, ma anche, e consequenzialmente, la tutela giurisdizionale delle posizioni giuridico-soggettive spettanti in modo esplicito a "unicuique christifidelium", alla persona incorporata a Cristo per mezzo del battesimo, e come tale membro del popolo di Dio. La tutela avrebbe dovuto essere assicurata dalla possibilità di ricorso ad un'autorità superiore nei riguardi di atti emanati da un'autorità inferiore, e dalla previsione di una giurisdizione amministrativa articolata in differenti gradi (così il settimo *principium*²).

Alla luce del principio direttivo ora ricordato, e della centralità della nozione di fedele nel sistema del nuovo codice, è sembrato così conveniente riconoscere al membro del popolo di Dio un potere di agire per tutelare in modo esclusivo e specifico la sua posizione nella Chiesa, e in particolar modo i diritti che a lui competono *in quanto battezzato*.

Vi è poi un motivo di ordine formale alla base della scelta del legislatore, un motivo a quello sostanziale intimamente connesso, e che dà ragione anche dell'origine prossima del can. 221: l'attuale norma era infatti tra i canoni riportati nei vari schemi di *Lex Ecclesiae Fundamental* che, in caso di mancata promulgazione di questa, avrebbero dovuto essere inseriti, per la loro fundamentalità costituzionale, nella nuova codificazione³; caduta di fatto la LEF, e considerata, come si è or ora visto,

¹ R. BERTOLINO, *La tutela dei diritti nella Chiesa (Dal vecchio al nuovo codice di diritto canonico)*, Torino, Giappichelli, 1983, p. 13-23; C. DE DIEGO-LORA, R. RODRÍGUEZ-OCAÑA, *Lecciones de Derecho Procesal Canónico. Parte general*, Pamplona, EUNSA, 2003, p. 47 ss.

² in *Communicationes* 1 (1969), p. 78-80.

³ Cfr. *Relatio complectens synthesim animadversionum ab em.mis atque exc.mis Patribus Commissionis ad novissimum schema Codicis iuris canonici exhibitarum, cum responsionibus a secretaria et consultoribus datis*, Città del Vaticano 1982, 11-12 e 352; *Communicationes* 16 (1984) 94.



la tutela giuridica dei diritti un bene da garantire in ogni circostanza, questa disposizione fu recepita, per quanto con significative modifiche, nel codice del 1983.

2 - La distinzione di funzioni nella Chiesa e l'azione riconosciuta a un fedele leso da un atto dell'amministrazione ecclesiastica

Il secondo paragrafo del can. 221 specifica che la tutela deve attuarsi secondo i parametri di un giusto processo. Come ebbe a ribadire il Supremo Legislatore,

“il giusto processo è oggetto di un diritto dei fedeli e costituisce al contempo un'esigenza del bene pubblico della Chiesa. Le norme canoniche processuali, pertanto, vanno osservate da tutti i protagonisti del processo come altrettante manifestazioni di quella giustizia strumentale che conduce alla giustizia sostanziale”⁴.

Il nuovo codice, in linea con i *principia* - specificamente, il già ricordato n. 7 - che avrebbero dovuto guidare l'opera di revisione della legislazione pio-benedettina, ha in tale prospettiva meglio delineato le funzioni legislativa, esecutiva e giudiziaria, non solo formalmente (can. 135, § 1), ma anche da un punto di vista sostanziale, ad es. distinguendo, nei titoli III e IV del primo libro, le leggi e i decreti generali aventi valore di legge (atti di potestà legislativa), dai decreti generali esecutivi e dagli atti amministrativi (atti di potestà esecutiva). Permangono tuttavia ancora elementi di incerta definizione, ad es. per il fatto che un organo può essere dotato ad un contempo di potestà legislativa e di potestà esecutiva, o anche essere vicario di organi di natura costituzionale primaria che godano di entrambe le potestà; col che potrà non essere chiaro in fatto se gli atti compiuti da codesti organi abbiano carattere esecutivo o legislativo, con conseguente difficoltà di tutela delle posizioni giuridiche riguardate da tali atti.

Per quanto concerne la garanzia del fedele nei confronti di un atto dell'amministrazione ecclesiastica, si rileva in primo luogo che, abdicando parzialmente dalla previsione del principio direttivo della revisione del codice del 1917 poco sopra richiamato, la nuova legislazione ha scartato l'istituzione di un tribunale amministrativo articolato in differenti gradi da affiancare a quello ordinario.

Quando un atto emanato da un'autorità dotata di potestà esecutiva determina una violazione di un interesse personale del singolo, in linea

⁴ GIOVANNI PAOLO II, discorso alla Rota del 18 gennaio 1990.



generale si riconosce comunque alla parte lesa la legittimazione a contestarlo. Come conseguenza dell'atto reputato ingiusto sorge infatti, nel soggetto titolare delle facoltà lese, il diritto al ristabilimento, per via gerarchica o anche per via giurisdizionale, della situazione nella quale egli si trovava prima di subire il danno, nonché all'eventuale risarcimento susseguente al danno stesso.

A norma di diritto la parte gravata potrà contestare il provvedimento in via gerarchica, con il ricorso di cui ai can. 1732-1739, o in via giurisdizionale presso la *Sectio altera* della Segnatura Apostolica, con il ricorso contenzioso previsto dal can. 1445, § 2 per la risoluzione delle controversie amministrative, come specificato dall'art. 123, §§ 1-2 della cost. ap. *Pastor Bonus*, limitatamente agli atti dei dicasteri della curia romana o da questa comunque approvati (e non quindi nei riguardi dei decreti emanati da un vescovo) e solo per violazione di legge "in decernendo vel in procedendo"⁵, ferma restando la piena assicurazione e promozione, da parte dell'autorità adita, della riconciliazione e della *communio* fra i fedeli.

Al diritto della parte corrisponde, nell'autorità gerarchica superiore o in quella giurisdizionale adite, un dovere giuridicamente sanzionato (can. 57) all'annullamento, revoca, sospensione, correzione (can. 1739) dell'atto lesivo, per ricomporre secondo giustizia una relazione di interessi violata.

La Segnatura in un Decr. *coram* Castillo Lara del 21 novembre 1987 ha statuito che, perché vi sia legittimazione attiva a proporre un ricorso, l'interesse che si presume leso deve essere personale, diretto, attuale e tutelato, perlomeno in via indiretta, dalla legge. Il danno deve cioè essere causato da un provvedimento efficace e direttamente lesivo di un interesse pertinente in modo stretto alla sfera giuridica del ricorrente. Vi deve poi essere proporzionalità fra la situazione danneggiata e i motivi che hanno dato origine al provvedimento, e non è quindi sufficiente che i fedeli ricorrenti abbiano subito una lesione di una qualsiasi utilità o vantaggio.

Una volta comunque accertata dal superiore o dalla Segnatura la sussistenza di queste condizioni, deve poi essere da questi riconosciuta in concreto la legittimazione attiva degli istanti, e quindi il loro titolo ad una pronuncia sul ricorso proposto.

Si è così inteso evitare che si dia luogo a procedimenti che, in fatto, possano venire a ledere la comunione ecclesiale, e si è voluto invece privilegiare la via della conciliazione extragiudiziaria, come appare chiaramente dai can. 1733, § 1, 1742 e 1748-1750. Ma è naturale che tale

⁵ Cfr. altresì art. 136, § 4 Regolamento generale Curia romana.



preoccupazione pastorale non si sia potuta spingere sino al punto di negare il principio fondamentale della tutela giudiziaria dei diritti del soggetto, o comunque una regolamentazione di rapporti che non risulti di poi, ai sensi del can. 1446, § 1, conforme all'esigenza di giustizia insita in ogni situazione giuridica concreta⁶.

3 - Il diritto ad un giusto processo e la protezione degli interessi violati da una sentenza passata in giudicato

L'esigenza di verità che costituisce la causa ultima dei ricorsi avverso gli atti amministrativi, è la stessa che rinveniamo nei processi ordinari, in cui il fedele esercita il proprio diritto ad un giusto processo (can. 221, § 2), ossia, detto altrimenti, ad ottenere una pronuncia che sia secondo giustizia.

Qualora tale certezza della giustizia non sia, o comunque non pare essere insita in una sentenza di un organo giudicante, il diritto canonico offre differenti mezzi di impugnazione, rivolti a integrare e perfezionare una pronuncia possibile oggetto di migliore cognizione (*error in iudicando*); oppure anche a modificare la situazione creata da una sentenza in sé regolare, e senza difetti di rito, ma nella sua sostanza ingiusta, in quanto un errore del giudice, o un atto lesivo posto in essere da una parte nei confronti dell'altra o del giudice medesimo, ne hanno inficiato la formazione (*error in procedendo*).

Il codice del 1917, ricollegandosi alla più antica tradizione canonica⁷, denominava il titolo XIV della prima parte del libro IV *De iuris remediis contra sententiam*; esso comprendeva l'*appellatio*, la *querela nullitatis* e l'*oppositio tertii*. La nuova codificazione, invece, non ha adoperato il termine *remedium*, ed ha preferito quello, più tecnico, di impugnazione, ricomprendendo in esso solamente la querela di nullità e l'appello, ed escludendo l'opposizione di terzo⁸.

Un problema di tutela giurisdizionale si pone allorché una sentenza, passata in giudicato (e quindi una volta che abbia assunto un'efficacia incontrovertibile), e formalmente valida, si rivela essere lesiva in modo ingiusto dei diritti di una parte. In tal caso si esclude infatti l'impugnabilità tramite l'appello. Questo invero presuppone che il

⁶ E. LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, in *Ius Canonicum* 31 (1991), p. 271 ss.; P. MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 9-23.

⁷ Cfr. *expositio* di Graziano a C.2 q.6.

⁸ P. PELLEGRINO, *Impugnazioni (V - Diritto canonico)*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1988, p. 1-3.



primitivo rapporto giuridico non sia esaurito e perfetto, bensì (almeno potenzialmente) pendente e modificabile; mentre, nel caso di *res iudicata*, la relazione è conclusa, sia dal punto di vista processuale, sia da quello sostanziale.

Si esclude parimenti l'esercizio della *querela nullitatis*, la quale postula un'azione avverso una sentenza che, in quanto invalida e nulla, non passa mai in giudicato (stiamo qui discorrendo, naturalmente, delle nullità che il can. 1620 qualifica come insanabili. La dottrina reputa che, nel caso di nullità sanabile, il decorrere del termine utile per proporre la querela comporti il passaggio della pronuncia in *iudicatum*, con la conseguente sanatoria del vizio⁹).

Ai sensi dei can. 1645-1648, il mezzo specifico predisposto dall'ordinamento ai fini di riparare un'ingiustizia sostanziale causata dal giudice con la pronuncia di una sentenza valida, e i cui effetti sono ormai definitivi, è la *restitutio in integrum*.

La *restitutio* consiste in un procedimento giurisdizionale diretto a conoscere, su istanza (azione) di parte, un oggetto (il giudicato) ai fini dell'emanazione di un retto giudizio. Ne consegue che nell'azione per la restituzione non si verifica, a differenza dell'appello, una continuazione per gradi del primigenio processo, perché non si tratta di rinnovare una decisione rispetto al rapporto controverso, ma di giudicare in modo autonomo se esista un diritto ad agire per invalidare una pronuncia stabile e irrevocabile, ma di cui si afferma la sostanziale ingiustizia. L'azione è allora nuova, perché nuovo è il rapporto processuale che si instaura, con un nuovo oggetto, individuato nella domanda introduttoria, e costituito, in via primaria, dall'accertamento della lesione del diritto del fedele ad un giusto processo ad opera della sentenza definitiva; e, in modo funzionale a tale lesione, dalla revisione della pronuncia passata formalmente in giudicato. E nuovi sono (o comunque possono essere) i soggetti, come è dimostrato dal fatto che l'istanza di restituzione può essere proposta anche da un terzo, estraneo al rapporto processuale primigenio, che si reputi ingiustamente leso dalla sentenza.

Si ricordi inoltre come, secondo il prescritto del can. 1643, e in linea con la tradizione canonica, le cause sullo stato delle persone non passino mai in giudicato. Avverso una sentenza di *status personarum* reputata lesiva, e divenuta ormai definitiva ed esecutiva in seguito alla doppia conforme nel processo ordinario (can. 1648), e all'unica decisione nel processo documentale, se non è appellata o, se appellata, se confermata

⁹ S. BERLINGÒ, *Giudicato (V - Diritto canonico)*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989, p. 1; A. BETTETINI, *La restitutio in integrum processuale nel diritto canonico. Profili storico-dogmatici*, Padova, CEDAM, 1994 231-234.



(can. 1687-1688), non è proponibile una *restitutio in integrum*, bensì una *retractatio* (can. 1643-1644) sulla base di nuove e gravi prove o *argumenta*.

4 - Il ricorso avverso atti di normazione subordinati alla legislazione universale. L'art. 158 della cost. ap. *Pastor Bonus*

Vi è un ulteriore ambito di tutela giurisdizionale, meno comune, ma ugualmente previsto dal diritto della Chiesa.

L'art. 158 della cost. ap. *Pastor Bonus* del 28 giugno 1988 ha istituito un giudizio di congruenza sulle leggi particolari e sui decreti generali "infra supremam auctoritatem lata" ad opera del Pontificio Consiglio per i testi legislativi, giudizio introdotto su istanza di "iis quorum interest". In questo modo ha trovato una tutela il principio sancito dall'attuale can. 135, § 2 "a legislatore inferiore lex iuri superiori contraria valide ferre nequit".

Il procedimento di cui all'art. 158 della *Pastor Bonus* non segue in senso stretto la via giudiziaria. Dato il carattere composito del Pontificio consiglio per l'interpretazione dei testi legislativi, è problematica la qualificazione dell'attività ermeneutica di revisione delle norme subordinate in base all'art. 158 della *Pastor Bonus*: il giudizio di congruenza non solo non può infatti essere qualificato giurisdizionale (il Consiglio, peraltro, non è un tribunale), ma neppure si può parlare in senso stretto di atto legislativo, in quanto siffatto giudizio non rientra nella funzione di interpretazione autentica *per modum legis* di cui al can. 16, §§ 1-2 CIC 83 e all'art. 155 della costituzione apostolica ora richiamata. Ci troveremmo allora di fronte ad un atto essenzialmente (anche se non solamente) esecutivo, sia per esclusione delle altre due funzioni, sia perché, nel giudizio di congruenza legislativa, il Pontificio Consiglio agirebbe, secondo accreditata dottrina¹⁰, in veste di organo decisorio ed esecutivo. La natura composita di questa funzione è peraltro confermata dalla procedura prevista dagli art. 23-24 del Regolamento proprio del Pontificio Consiglio. In base a queste norme, infatti, il Consiglio seguirà una procedura di studio dell'esposto simile a quella delle interpretazioni autentiche, esaurendo comunque i tentativi stabiliti dal can. 1733, § 1 in tema di ricorsi gerarchici, e ordinando, se del caso, la modificazione della legge previa approvazione pontificia.

Tale azione verrebbe pertanto ad assumere i caratteri di un vero ricorso, in quanto istanza presentata ad una autorità (anche) amministra-

¹⁰ E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 265.



tiva perché risolva, con un atto di giustizia autonoma, di autodichia, una controversia. Il ricorso, limitato alla legittimità, e non riguardante certo il merito o l'opportunità, si può peraltro definire gerarchico improprio, poiché la domanda è, in modo atipico, interposta ad un organo diverso dal superiore gerarchico immediato dell'autore della norma subordinata di cui si chiede l'abrogazione (totale o parziale).

5 - Il procedimento per i "delicta graviora" presso la Congregazione per la Dottrina della Fede. Il m.p. *Sacramentorum sanctitatis tutela* e le sue modifiche

Il m.p. *Sacramentorum sanctitatis tutela* del 30 aprile 2001¹¹ costituisce il punto di arrivo e di completamento di un itinerario aperto dai can. 1362 e 1442 CIC83, nonché dall'art. 52 della cost. ap. *Pastor Bonus* del 28 giugno 1988. Il combinato disposto di queste ultime norme richiedeva infatti la formulazione un atto legislativo che individuasse positivamente i delitti *graviora* riservati alla competenza della Congregazione per la dottrina delle fede; il tempo per la loro prescrizione; nonché la procedura da seguire presso questa Istituzione, considerata nella funzione di tribunale della Sede Apostolica nei sensi e per gli effetti di cui al can. 1442. Il 21 maggio 2010 il Pontefice Benedetto XVI ha approvato alcune importanti modifiche al testo legislativo.

Nelle norme anche come riformate sono presenti alcune delle esigenze proprie di un equo processo, come la sua giusta durata, garantita sia dalla norma secondo cui una sentenza di appello diviene immediatamente giudicato, superandosi il classico postulato di una necessaria doppia pronuncia conforme; sia anche dalle norme in tema di prescrizione, il cui tempo è determinato in venti anni decorrenti dal giorno in cui fu commesso il delitto (art. 7). Dall'altro, tali esigenze sono in parte bilanciate (negativamente) da quelle prescrizioni, contenute soprattutto nelle modifiche successive al m.p. *Sacramentorum sanctitatis tutela*, che in qualche modo annacquano il principio di tutela giudiziaria, limitando il ricorso ai provvedimenti della Congregazione per la Dottrina

¹¹ M.P. *Sacramentorum sanctitatis tutela* quibus normae de gravioribus delictis Congregationi pro Doctrina fidei reservatis promulgantur, in *AAS*, XCIII, 2001, pp. 737-739; *Normae substantiales et processuales* promulgate con il m.p. *Sacramentorum sanctitatis tutela* (30 aprile 2001) e successive modifiche (7 novembre 2002-14 febbraio 2003), in *Ius Ecclesiae*, XVI, 2004, 313-321. Si veda in dottrina **A. BETTETINI**, *Il diritto a un'adeguata tutela giurisdizionale (can. 221) e il processo penale canonico per i "delicta graviora" a 25 anni dalla promulgazione del Codex*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2008, I, p. 113-132.



delle fede¹²; concedendo a questo Dicastero di derogare ai termini per la prescrizione, dando luogo a una possibile situazione di incertezza dannosa per l'imputato (art. 7, § 1); lasciando infine alla discrezionalità (solo parzialmente vincolata) di questo di trasformare la procedura da giudiziaria in amministrativa, con il conseguente venire meno di numerose garanzie per l'accusato¹³; e abdicando così da quel ricorso alla via processuale che, come ha specificato Benedetto XVI,

“nel cercare di determinare ciò che è giusto, non solo non mira ad acuire i conflitti, ma a renderli più umani, trovando soluzioni oggettivamente adeguate alle esigenze della giustizia”¹⁴.

¹² Art. 27: “Contro gli atti amministrativi singolari emessi o approvati dalla Congregazione per la Dottrina della Fede nei casi dei delitti riservati, si ammette il ricorso, presentato entro il termine perentorio di sessanta giorni utili, alla Congregazione Ordinaria (ossia, Feria IV) del medesimo Dicastero, la quale giudica il merito e la legittimità, eliminato qualsiasi ulteriore ricorso di cui all'art. 123 della Costituzione Apostolica *Pastor bonus* [ricorso alla Segnatura Apostolica]”.

¹³ Art. 21 § 1. I delitti più gravi riservati alla Congregazione per la Dottrina della Fede vanno perseguiti in processo giudiziale.

§ 2. Tuttavia, alla Congregazione per la Dottrina della Fede è lecito:

1° nei singoli casi, d'ufficio o su istanza dell'Ordinario o del Gerarca, decidere di procedere per decreto extragiudiziale, di cui al can. 1720 del Codice di Diritto Canonico e al can. 1486 del Codice dei Canoni delle Chiese Orientali; tuttavia, con l'intendimento che le pene espiatorie perpetue siano irrogate soltanto dietro mandato della Congregazione per la Dottrina della Fede;

2° deferire direttamente alla decisione del Sommo Pontefice in merito alla dimissione dallo stato clericale o alla deposizione, insieme alla dispensa dalla legge del celibato, i casi più gravi, quando consta manifestamente il compimento del delitto, dopo che sia stata data al reo la facoltà di difendersi.

¹⁴ Discorso alla Rota del 28 gennaio 2006.