

Gli atti amministrativi nel diritto della Chiesa

Marian Zurowski

Per le comunità odierne, qualsiasi siano i loro regimi e le loro tendenze, l'amministrazione è un fatto di grande rilevanza. Presenta anche problemi che vanno molto al di là di quelli del rendimento o dell'efficienza della loro attività, ma penetrano nei problemi vitali dell'uomo e della società¹. Il concetto di amministrazione è molto vasto ed è difficile che qualcuno sia tentato di darne una definizione positiva, tanto spesso tentativi di tale genere non hanno dato il risultato desiderato. Non è neanche pienamente soddisfacente stabilire dei limiti negativi poichè il "modo" differenziato in cui alcuni atti vengono eseguiti causa l'ingranarsi di settori vicini. Come fa la maggioranza degli autori che si occupano di questo problema, dal potere amministrativo si devono separare il potere legislativo ed il potere giudiziario. L'amministrazione tuttavia non significa soltanto eseguire delle leggi, alle volte viene intrapresa per iniziativa propria e realizzata come una ben compresa necessità reale² oppure costituisce la realizzazione di fini concreti, propri di una data comunità.

1. Cfr. F. LONGCHAM, P. S., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy* (Wrocław 1968).

2. Cfr. «Potestas administrativa seu executiva plerumque declaratur potestas, quae nec legislativa nec iudicialis est, appellatur etiam potestas media, quae inter duas alias potestates versatur. In hac determinatione quodammodo simplificada nucleus verus latet, quatenus legislatio et iudicatio / =Rechtsprechung/ perspicue segregatae sunt, scilicet normas iuridicas tum condendo tum applicando, administratio vero, propria spontaneitate gaudens, ad ius et condendum et applicandum refertur, quin in hisce agendis activitas administrativa exhauriatur. Cum actus administrativus actui et legislativo et iudiciali opponatur, hi conceptus disseri debent», K. MÖRSORF, *De actibus administrativis in Ecclesia*, «Ius Populi Dei. Miscellanea in honorem Raymundi Bidagor», III (Romae 1972), p. 11. Cfr. J. KRZEMIENIECKI, *Procedura administracyjna* (Kraków 1925), pp. 11 ss.

SPIEGAZIONE INTRODUTTIVA.

Prima, tuttavia, che si possa passare ad un'analisi piú profonda dell'atto amministrativo è necessario introdurre spiegazioni e differenziazioni.

Il concetto di atto amministrativo si ricollega per lo piú al potere amministrativo. Si deve però ricordare che il potere è una manifestazione di rapporti fra gli uomini, mentre l'amministrazione si ricollega spesso alla facoltà di disporre di cose materiali o di esseri vivi irragionevoli e —d'accordo con la definizione usata— riguarda la gestione nel senso economico. In tal caso l'uomo che dispone di qualche cosa dovrebbe avere in tale ambito l'adeguata competenza ossia avere una competenza nei confronti della cosa di cui dispone. L'atto amministrativo inoltre —nel suo significato piú stretto— influirà sulla decisione presa dalla persona competente nei confronti di oggetti materiali o di esseri viventi irragionevoli di cui egli stesso, sia in nome proprio sia in nome di qualche comunità, si serve per raggiungere determinati fini.

Tali competenze vengono eseguite anche nella Chiesa poichè è una comunità umana e deve servirsi di cose materiali o di esseri viventi irragionevoli, pertanto può disporre di tutto quello che costituisce la sua proprietà ed anche di persone giuridiche ecclesiastiche. Il potere ecclesiastico inoltre può emettere determinate disposizioni riguardanti le cose temporali che invero non sono proprietà della Chiesa, tuttavia servono lo scopo spirituale, per esempio quando sono usate come strumenti indispensabili per celebrare i riti sacri, o possono aiutare in qualsiasi altro modo la Chiesa a compiere la sua missione fondamentale.

Le norme particolari che riguardano l'amministrazione delle cose temporali si trovano nella parte VI del III CIC, dove si parla dell'acquisto dei beni temporali, della loro amministrazione, dei contratti, ecc. Mette conto ricordare che per quanto riguarda i contratti, in base al can. 1529, per ragioni pratiche, si devono applicare i concetti e le norme del diritto statale locale /ius civile/ e pertanto in tale ambito —cosa che si riallaccia da vicino all'amministrazione delle cose sopra ricordate— nelle varie regioni saranno applicati concetti e norme diversi a seconda del sistema accettato in un dato diritto.

La competenza amministrativa, nel significato sopra ricordato, è pertanto qualcosa di diverso dal potere amministrativo. Quest'ultimo infatti —come ogni potere— si riferisce solamente alle persone, sia nel senso naturale che giuridico, cioè ai soggetti dei diritti e ai doveri. Regola i rapporti fra gli uomini, che presuppongono una relazione intellettuale-volitiva. Ciò riguarda nella stessa misura i soggetti individuali che quelli collegiali,

ed anche quelli non collegiali. Questi ultimi sono istituiti nelle relazioni fra gli uomini a simiglianza dei complessi collegiali. Esistono in base a decisioni virtualmente perduranti, o a quasi-contratti fra gli iniziatori e le persone alle quali una data istituzione è destinata. Pertanto anche questi ultimi soggetti giuridici avranno una loro base nelle relazioni fra gli uomini coscientemente create.

Desiderando giungere ad una migliore definizione del potere amministrativo, come sopra è stato detto, si devono separare il potere legislativo e quello giuridico dal potere amministrativo. Per quanto riguarda la separazione del potere giudiziario si deve tener conto della distinzione da fare fra potere volontario e giudiziario.

Cercando dei criteri per giungere alla spartizione fra questi ultimi poteri non ci si può far guidare dal "modo" in cui vengono eseguiti come criterio che non regge alle critiche. Molte decisioni giudiziarie infatti vengono eseguite in modo amministrativo. Il criterio di spartizione più giustificato fra questi due poteri è costituito dall'oggetto e dal fine dell'esecuzione del potere. Il potere giudiziario infatti incontriamo dovunque si tratti del fare la giustizia³ indipendentemente dal modo in cui viene realizzata.

La divisione del potere in volontaria e giudiziale è molto importante. Il potere volontario infatti nel significato canonico è nello stesso tempo l'essenza del potere amministrativo nel significato più stretto di questa parola. Anche se gli ambiti di questi due poteri non coincidono, dovunque vi saranno atti del potere volontario possiamo parlare di atti amministrativi.

Esiste inoltre un vasto settore di atti amministrativi nel senso lato di questa parola, a seconda se si avvicinano più o meno al potere giudiziario o a quello legislativo, oppure se sono un'esecuzione di competenza

3. Cfr. «Istotna różnica między administracją a sadownictwem tkwi w różnicy celów, do których z nich dąży. Należy odróżnić wymiar sprawiedliwości będący właściwą, istotną funkcją sedziego od organizacji i zarządu sprawiedliwości, która jest funkcją administracyjną», ST. KASZNICA, *Polskie prawo administracyjne* (Poznań 1946), p. 10.

M. ZUROWSKI, *Criterium distinctionis inter potestatem administrativam iudicalem et voluntariam*, «Periodica», 60 (1971), p. 650: «Nixi fundamentali principio de unitate potestatis in Ecclesia a Thoma Aquinate exposito (S. THOMAS, *Suppl.* 17, 2 ad 1 et a Concilio Vaticano II approbato «Lumen Gentium», n. 21-24; Cfr. Nota Explicativa Praevia, n. 2), possumus concludere, quod a fine, ob quem haec potestas exercetur, ab eiusque applicatione ad obtinendam auctoritativam iustam decisionem dependent, utrum potestas de qua est sermo censenda sit tamquam potestas iudicialis. Modus vero quo exercetur tribuit ei characterem potestatis sic dictae administrativae aut stricte iudicialis; reliqua vero potestas executiva, qua certa societas regitur, potest et debet nominari potestas voluntaria».

che si avvicina alla competenza amministrativa nel senso precedentemente spiegato, e quindi gli atti amministrativi abbracciano tutta l'attività limitrofa.

Ne deriva che sarà un atto amministrativo nel senso lato di questa parola l'esecuzione del potere giudiziale in *modo* amministrativo. Il modo infatti viene preso dall'esecuzione del potere amministrativo, tuttavia, dato l'oggetto e il fine, la natura del potere non può cambiare e la sua applicazione resterà in ogni caso —indipendentemente dal “modo”— una amministrazione della giustizia, applicata spesso nella gestione ecclesiastica. All'amministrazione della giustizia si ricollega strettamente anche tutto il settore dei modi in cui vengono applicati i mezzi disciplinari. Si tratta qui delle sanzioni penali inflitte in “modo” amministrativo. Atti di questo genere si riferiranno per lo più a trasgressioni e non a reati (delitti) nel senso stretto di questa parola, anche se alcune pene vengono inflitte anche in “modo” amministrativo.

Uguualmente saranno atti amministrativi nel senso lato di questa parola gli atti che si avvicinano al potere legislativo. Si tratta qui di tutta una serie di concrete decisioni amministrative di carattere normativo. Questo tipo di ordini, o di divieti, nonostante il loro carattere amministrativo, devono sempre possedere le caratteristiche proprie ad ogni norma giuridica canonica. Devono pertanto essere onesti /*honestum*/, giusti /*iustum*/, utili al bene comune o individuale, per i quali sono emessi /*utile*/ ed infine possibili da eseguire /*possibile*/.

Nell'ultimo tipo di atti amministrativi nel senso lato di questa parola rientrano quelli che si avvicinano alla esecuzione delle competenze amministrativo-economiche, spiegate all'inizio. Non sono una esecuzione del “potere” nel senso stretto di questa parola, hanno infatti carattere ausiliario, nondimeno possiedono un significato giuridico. Vi si possono far rientrare le costatazioni di fatti di ogni genere, la manifestazione del proprio giudizio, l'accertamento di compatibilità, gli atti di controllo, ecc. Sono indispensabili nell'amministrazione anche se per lo più non provocano effetti giuridici. Come già segnalato all'inizio, è difficile definire l'ambito degli atti amministrativi persino nel senso negativo. Gli ambiti infatti si avvicinano l'uno all'altro e spesso passano nei settori vicini.

I. ESECUZIONE DEL POTERE AMMINISTRATIVO NELLA CHIESA.

Passando a trattare l'amministrazione tipica per la Chiesa ed il suo diritto amministrativo, non ci si può limitare unicamente ed esclusivamen-

te alle questioni puramente ecclesiastiche, ma, esaminando il problema teoricamente, si deve tener conto degli attuali successi della dottrina giuridica per quanto possano venire applicati ad una comunità tanto caratteristica quale è la Chiesa.

Non soltanto si deve tener presente il carattere della comunità ecclesiastica, ma anche la concezione del diritto che in tale comunità assolve un ruolo ausiliare. Giustamente infatti dice St. Langrod che alle fonti di ogni modo giuridico di trattare un qualsiasi problema deve essere insito uno dei concetti giuridici. Il giurista deve tendere a tirar fuori tale concetto dalla inconsapevolezza e a sentirsi nei suoi numerosi aspetti per potersi orientare non soltanto nel testo delle regole in vigore, ma anche per basare la sua mentalità giuridica su un fondamento più profondo e duraturo. Un simile modo di trattare il problema è quello dal quale si deve partire. Operare infatti con un diritto in vigore senza rendersi conto della concezione che era stata di guida al suo autore o che deve essere la base della sua elaborazione, porta a vagare a tentoni e a servirsi in modo più o meno competente di un meccanismo dalla sconosciuta costruzione interna⁴. Ciò si riferisce non soltanto alla decifrazione di regole giuridiche già esistenti, di direttive amministrative e della loro interpretazione, ma riguarda anche un adeguato atteggiamento nei confronti dell'esecuzione stessa dell'amministrazione ecclesiastica, che dovrebbe tendere ad adempire la funzione che le è propria in quella comunità. Ciò si presenterà principalmente quando il soggetto dell'amministrazione dovrà da solo prendere una concreta soluzione.

L'amministrazione ecclesiastica esaminata non soltanto come insieme, ma anche nei suoi singoli elementi possiede una natura originalissima e del tutto sua. Deve infatti non soltanto realizzare e contribuire nel modo più efficace a creare una "communio hierarchica" del Popolo di Dio in un dato settore, ma dovrebbe anche svolgere un'attività ausiliaria nell'indirizzare la data comunità così che possa compiere il compito e la missione delineata da Cristo⁵. La caratteristica che fluisce dalla natura dell'attività amministrativa della Chiesa è infatti il suo autoritario servizio nella comunità del Po-

4. Cfr. J. SZ. LANGROD, *Instytucje prawa administracyjnego* (Kraków 1948), p. 144.

5. Cfr. F. ROMITA, *I fondamenti teologico-giuridici dell'amministrazione ecclesiastica*, «Monitor Ecclesiasticus», 99 (1974), p. 46: «L'Amministrazione Ecclesiastica», ha nel complesso ed in tutte le sue componenti giuridiche, una natura assolutamente originale e propria, che trova la sua spiegazione adeguata nell'azione di Cristo, Capo ed Animatore perenne della vita della Chiesa e deve realizzare nelle forme più adeguate ed efficaci la 'communio' del Popolo di Dio per il conseguimento della salvezza».

polo di Dio, che veglia sul bene comune, che contribuisce e facilita la realizzazione di compiti concreti e sempre attuali⁶.

Supponendo l'unità del potere, rilevata già da S. Tommaso⁷ ed anche da autori più moderni, confermata autoritativamente dal Concilio Vaticano II, l'amministrazione ecclesiastica sarà contenuta nell'esecuzione della "potestas omnia moderandi" /L. G., n. 27/, tuttavia —concordemente con quanto detto all'inizio— se ne deve escludere quella parte definita come potere legislativo e giudiziario. Per natura di cose questi due poteri non fanno parte dell'amministrazione come tale.

Questa divisione non pone affatto in dubbio l'unità del potere ecclesiastico⁸, essendo stata introdotta a causa del modo in cui gli uomini realizzano un potere e dell'oggetto e del diverso scopo dei singoli settori, e non a causa del potere stesso che per sua natura è qualche cosa di unico. Anche per questo motivo si deve porre ogni attenzione affinché ogni manifestazione di potere e di competenza nella Chiesa avvenga nell'unità gerarchica con il Collegio dei successori degli Apostoli e del suo Capo —il papa— "in comunione hierarchica". Ogni funzione amministrativa si svolge en-

6. Ibid., p. 45: «Nella Chiesa alla natura dell'attività amministrativa come autorità servizio corrisponde il principio della «communio» sul quale si basa il provvedimento amministrativo, la cui esecuzione a volte è sospesa ex jure a tutela del bene della comunità, oppure con decreto del Tribunale Amministrativo competente».

Cfr. etiam ibid., p. 49: «Con essa abbiamo voluto dare una plastica raffigurazione di quella «communio», nella quale deve svolgersi l'Amministrazione Ecclesiastica, che, come tutta la vita della Chiesa, ha Cristo come suo Capo ed Animatore perenne, e tende a realizzare in Cristo l'«unio» e la «communio» della «communitas ecclesialis».

7. S. THOMAS, *Suppl.*, 17, 2. ad 1.

8. F. ROMITA, *I fondamenti teologico-giuridici della giustizia amministrativa*, «Monitor Ecclesiasticus», 98 (1973), p. 335: «Grave errore sarebbe perciò cercare di spiegare le origini e lo sviluppo della Giustizia Amministrativa nella Chiesa alla luce di quanto è avvenuto ed avviene nella Giustizia Amministrativa negli Stati, in particolare in quelli moderni, in base al famoso principio della divisione dei poteri e del loro reciproco controllo. Né si può far leva sulla «distinzione» dei poteri, esistente nella Chiesa, per concludere che il principio della «divisione» dei medesimi è ormai entrato anche nella Chiesa.

Altro è la «distinzione» tra potere legislativo, potere giudiziario e potere amministrativo nell'esercizio di un'unica «sacra potestas» conferita da Cristo ad una stessa persona, che l'esercita in comunione gerarchica con il Collegio dei Successori degli Apostoli; altro è la «separazione» fra i detti poteri, che sono esercitati da titolari differenti e che sono contrapposti e si frenano a vicenda fra loro, secondo la classica frase del Montesquieu «Le pouvoir arrête le pouvoir» (*L'esprit des lois*, 1748). Altro è il «controllo» dell'attività amministrativa della persona che viene investita da Cristo della «sacra potestas» e che, come uomo, può sbagliare nel merito e nella legittimità; altro è la contrapposizione ed il reciproco freno fra i tre predetti poteri.

Tentare di ridurre la natura della «sacra potestas», propria ed unica della Chiesa, alla stregua della potestà civile, è un attentato alla stessa Costituzione divina della Chiesa».

tro la comunità del Popolo di Dio, organicamente e gerarchicamente subordinata, per il bene e la soddisfazione delle sue necessità⁹.

Coloro che compiono le relative funzioni in tale materia, non sono al di sopra del Popolo di Dio, ossia al di sopra della Chiesa, ma fra esso e entro la comunità ecclesiastica realizzano il proprio compito. Lo ha rilevato chiaramente e direttamente il Concilio Vaticano II. L'amministrazione ecclesiastica è una funzione di servizio nei confronti dei fedeli, o di minori comunità e non vi sono qui due piani differenti —dominante e dominato.

Si deve pertanto scorgere sia nel carattere del potere ecclesiastico sia, particolarmente, nella sua unità, le fonti di una delle fondamentali differenze fra il concetto di potere amministrativo ecclesiastico e i relativi concetti di questo potere nei sistemi giuridici e amministrativi statali, che si basano su una completa tripartizione del potere.

Non si può riguardare l'amministrazione ecclesiastica staticamente, ma soltanto dinamicamente. Viene infatti sempre realizzata in condizioni concrete che nascono dallo sviluppo storico delle società e delle loro culture. Bisogna quindi tener sempre presente una situazione concreta e moderna senza però sottovalutare il passato che ha portato a questa e non ad un'altra realtà¹⁰. La continua evoluzione di ogni società richiede spesso un'azione rapida e diretta dell'autorità, e non un'azione soltanto creativa ma anche efficace¹¹.

Nell'amministrazione statale e nella dottrina del diritto si sono dovute superare molte resistenze e persino eseguire un certo rivolgimento mentale per potere fondare l'attività della amministrazione su una base fissa¹². Per diritto amministrativo si deve intendere quell'insieme di disposizioni giuridiche e d'istruzioni che regolano l'attività degli organi amministrativi, in seguito ai quali si formano i rapporti giuridico-amministrativi. Un simile rapporto è pertanto l'espressione dell'esistenza di un legame giuridico fra coloro che vi partecipano¹³. Il diritto amministrativo elimina dunque in gran parte la libertà di agire o persino l'arbitrio dell'amministrazione. Signifi-

9. Ibid., p. 325: «Amministrazione attiva ecclesiastica in funzione di servizio rispetto ai fedeli, come amministrati; non su due piani differenti (dominante-dominato), ma su un piano di parità di fronte a Cristo, il vero Capo della comunità cristiana. Gerarchia Ecclesiastica - fedeli organicamente strutturati secondo differenti funzioni da Lui conferite...».

10. Cfr. M. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo* (Milano 1965), p. 8.

11. Cfr.: «Ciągła ewolucja społeczna wymaga często szybkiego i bezpośredniego działania autorytetu państwowego i to nie tylko twórczego ale i skutecznego», K. W. KUMANIECKI, *Akt administracyjny* (Kraków 1913), p. 11.

12. LANGROD, op. cit., p. 23.

13. J. STAROSCIAK - E. ISERZON, *Prawo administracyjne* (Warszawa 1963), p. 16.

cativo è il fatto che il diritto amministrativo va diffondendosi in tutto il mondo. Differisce nei diversi stati poichè vari sono i regimi e le aspirazioni delle società¹⁴.

Anche nella Chiesa per poter meglio comprendere le necessità della comunità del Popolo di Dio esiste tutta una serie di questioni e d'istruzioni che aiutano l'amministrazione ecclesiastica ad agire con ordine e armonia. Tenendo conto del carattere dinamico dell'amministrazione di questa comunità, il diritto canonico in materia non può essere —per usare una definizione di autori italiani— un "ordinamento chiuso", ma al contrario deve essere un "ordinamento aperto" così che possa essere compiuto lo scopo al quale l'amministrazione deve servire.

Le riflessioni generali sull'amministrazione potrebbero terminare con il pensiero espresso dal Giannini¹⁵. Da una parte l'amministrazione pubblica è oggi un importante fattore della vita comunitaria o individuale di ognuno di noi, nessuno potrebbe vivere in un mondo civilizzato in cui l'amministrazione non funzionasse e non fornisse beni e servizi in grande quantità, dall'altra parte invece è una delle cose meno perfette a causa delle sue manchevolezze e alle volte persino dei suoi contrasti. È pericolosa nella sua potenza, ma nello stesso tempo è inerme. Domina, ma si lascia fanciullescamente ingannare. Ha illimitate ricchezze e vive nella tirchieria. È stata concepita secondo l'ordine e vive nel disordine. Ed in ciò è il dramma dello stato contemporaneo.

Queste riflessioni si potrebbero in gran parte riferire anche all'amministrazione ecclesiastica, che resta sempre da una parte qualcosa d'indispensabile per i membri del Popolo di Dio, dall'altra parte viene realizzata da uomini, il che si porta dietro la sua imperfezione e l'incapacità di far fronte a tutti i compiti che le si presentano.

II. IL CONCETTO DI ATTO AMMINISTRATIVO.

Passando a trattare manifestazioni più concrete dell'amministrazione nella Chiesa si deve dire che, lasciando da parte le competenze amministrativo-economiche, oggetto delle ulteriori considerazioni saranno gli atti del potere o altre azioni amministrative indispensabili o utili nei rapporti fra gli uomini. Si parlerà pertanto, come lo definisce Giannini¹⁶, dell'azione

14. LONGCHAMPS, op. cit., p. 7.

15. GIANNINI, op. cit., p. 68.

16. Ibid., p. 84.

amministrativa. Verrà esaminata ogni azione dell'amministrazione pubblica che abbia significato giuridico. L'ambito di tali azioni è molto ampio. Vi rientrano non soltanto gli stessi atti del potere amministrativo nel senso stretto di questa parola, ma anche le azioni cc.dd. tecniche ed effettive che servono a preparare o a seguire concrete decisioni amministrative¹⁷.

L'atto amministrativo è l'essenza dell'amministrazione e la sua manifestazione fondamentale. Per lo più è produttivo poichè provoca non soltanto l'esistenza di nuovi rapporti effettivi, ma crea anche nuovi stati giuridici, individualizzati e concreti, entro i limiti dell'ordine giuridico esistente allo scopo di far concordare le singole manifestazioni dell'evoluzione dei fatti sociali con l'essenza ed il fine di una data comunità¹⁸. Gli atti amministrativi principali provocano effetti giuridici, impongono doveri, riconoscono poteri, ecc.¹⁹.

Alcuni autori, per esempio Iserzon, sono del parere che il concetto di atto amministrativo sia univoco del concetto di decisione amministrativa²⁰. Altri invece distinguono i due concetti. Nelle considerazioni teoriche si possono esaminare a parte, tuttavia nella prassi una decisione esternata dall'organo amministrativo che ne ha la potestà, se presenta tutte le caratteristiche indispensabili ad un atto giuridico, è coeguale all'atto amministrativo.

Una decisione amministrativa individuale, competente ed esternata è pertanto importantissima per la realizzazione delle funzioni dell'amministrazione. Tutela i rapporti giuridici e sociali esistenti, li scioglie, ne crea di nuovi che corrispondono alle necessità di una data comunità²¹. Fra il creare nuovi rapporti effettivi e gli atti amministrativi che mirano a conservare l'ordine esistente, o che regolano le necessità attuali e gli stati giuridici, dovrebbe esistere uno stretto legame interno²².

Se da una parte la decisione amministrativa: a) è uno strumento efficace ed utile dell'ingerenza dell'amministrazione nella vita sociale; b) offre

17. Cfr. KASZNICA, op. cit., p. 96; J. BORKOWSKI, *Decyzja administracyjna* (Warszawa 1970), p. 8.

18. Cfr. KUMANIECKI, op. cit., p. 11; cfr. etiam: «dichiarazioni di volontà, manifestazioni di giudizio e manifestazioni di conoscenza. Le dichiarazioni di volontà si chiamano veri atti amministrativi; le manifestazioni di giudizio o di conoscenza si chiamano veri atti amministrativi. I primi si chiamano pure provvedimenti, perché sono atti autoritativi che hanno forza di creare, di modificare od estinguere situazioni giuridiche, a differenza degli altri che hanno semplice funzione strumentale, accessoria o secondaria», FR. D'OSTILIO, *Tipologia ed esecuzione degli atti amministrativi*, «Apollinaris», 45 (1972), p. 265.

19. KASZNICA, op. cit., p. 96.

20. BORKOWSKI, op. cit., p. 32.

21. Ibid., p. 70.

22. Cfr. KUMANIECKI, op. cit., p. 29.

ampie possibilità di modificare il processo del suo sviluppo; c) contiene in sé un ampio ventaglio di effetti possibili e da quella esercitati, che si possono con adeguata precisione applicare al genere e al contenuto dei rapporti sociali regolati, dall'altra parte invece, tenendo particolarmente presente la natura specifica della Chiesa, i suoi compiti e i suoi fini, nell'atto amministrativo ecclesiastico dovrebbe manifestarsi il suo carattere di servizio alle necessità del Popolo di Dio. Si tratta per lo più di applicare il principio dell'ausiliarità per poter ingerire là dove davvero ve ne è bisogno.

Nei vari sistemi, gli atti amministrativi vengono concepiti: 1.º) come funzione sovrana /imperium/ che subordina a se stessa l'attività degli individui; 2.º) come funzione di servizio che assicura ai membri della comunità la possibilità di ottenere certe prestazioni e che fornisce loro quanto da soli non possono elaborare o non sono in grado di raggiungere; 3.º) come funzione indiretta per invogliare all'attività privata²³. Nel caso della comunità ecclesiastica principalmente le due ultime funzioni sono quelle di cui si dovrebbe tener maggiormente conto.

Una decisione individuale del potere amministrativo che non rientri nell'ambito del potere giudiziario o di quello legislativo, è un atto amministrativo nel senso stretto di questa parola. Se invece è più prossima al potere legislativo o a quello giudiziario o realizza uno di questi nel modo amministrativo emettendo un atto normativo nel caso del potere legislativo, o risolvendo qualche questione controversa, o eseguendo altre misure di giustizia nel secondo caso, abbiamo a che fare con un atto amministrativo nel senso lato della parola. La natura del potere infatti non muta mentre dall'amministrazione viene preso soltanto il modo.

Si deve poi passare a trattare a quale esigenze l'atto amministrativo dovrebbe rispondere e quali caratteristiche dovrebbe possedere. L'atto amministrativo infatti è l'azione di un organo amministrativo che rientri nei limiti delle disposizioni del diritto in vigore. Perché questo atto sia corretto, dovrebbe rispondere alle seguenti condizioni: a/ dovrebbe provenire da un organo competente sia obiettivamente sia localmente, b/ lo si deve emettere concordemente al diritto materiale /secundum legem/, al di fuori della legge /praeter jus/, ma mai contro la legge /contra legem/ a meno che non si tratti di una dispensa, e c/ deve essere emesso rispettando le condizioni della legge, nel caso siano previste²⁴.

23. LANGROD, op. cit., p. 173.

24. Cfr. STAROSCIAK - ISEKON, op. cit., pp. 164 et 171.

Inoltre, come ogni norma canonica o come ogni ordine, anche l'atto amministrativo dovrebbe possedere le seguenti caratteristiche: 1.° deve essere onesto /*honestum*/, cioè deve concordare con le norme della moralità vigenti, 2.° giusto /*iustum*/, ossia non deve violare i fondamentali diritti di altri individui o di altre persone giuridiche, 3.° deve essere utile o per tutta la comunità del Popolo di Dio o per qualche comunità ecclesiastica minore, o anche per la sola persona alla quale è indirizzato. Non può invece apportare vantaggi privati all'amministratore poichè si tratterebbe di abuso del potere. Ogni atto amministrativo infatti dovrebbe compiersi per il bene comune. 4.° possibile da eseguire, ossia che rientri nei limiti ordinari delle possibilità umane e non richieda in una concreta situazione atti eroici oltre alle eccezioni note nella Chiesa.

Si deve inoltre ricordare che la concretezza di un atto amministrativo è doppia. Si manifesta non soltanto nella designazione della persona alla quale è rivolto ma anche nel determinare concretamente la situazione che l'atto amministrativo regola, risolve o modifica concordemente alle principali direttive, al fine e al compito di una data società²⁵.

Se tutte queste esigenze non vengono compiute, allora si può parlare di vizio di un dato atto giuridico. Esiste tuttavia la "presunzione ordinaria" di esattezza finchè un nuovo atto amministrativo non ne costati il vizio essenziale o secondario e l'atto vizioso non venga corretto, revocato o mutato²⁶.

A questo punto delle nostre considerazioni giungiamo a costatare una caratteristica importantissima che è propria ed esclusiva degli atti amministrativi e cioè: un atto amministrativo eseguito è valido subito dopo che è stato emesso e la sua efficacia giuridica dura finchè non viene annullato, o corretto. Per la sua validità infatti non si richiede né la conferma nè il trascorre di un certo periodo di tempo. L'atto amministrativo può estinguersi così come è nato per volontà del soggetto competente. In tutti i casi in cui alla nascita di un atto amministrativo abbiano cooperato formalmente alcuni individui, sono questi che ne possono provocare l'estinzione o un mutamento. Inoltre può subire mutamenti o cessare di esistere indirettamente per esempio in seguito ad avvenimenti naturali quando alcune realtà cessino di esistere oppure in seguito a cambiamento di una

25. Ibid., p. 164.

26. Ibid., p. 171.

norma giuridica in base alla quale un dato atto amministrativo regolava concreti avvenimenti²⁷.

III. IL SOGGETTO DELL'ATTO GIURIDICO.

La fonte dell'atto amministrativo è il soggetto competente che ha un ufficio nella Chiesa, ossia compie una funzione a favore del Popolo di Dio. Se in questo caso parliamo di ufficio ecclesiastico, lo si deve però comprendere nel senso lato di questa parola concordemente con il can. 145 CIC cioè come lo comprende il Concilio Vaticano II nel decreto "De presbiterorum ministerio et vita" al número venti, come "officium ecclesiasticum"... "quod quidem deinceps intelligi debet quodlibet munus stabiliter collatum in finem spiritualem exercendum". Questo soggetto deve possedere un'adeguata competenza, sia generale o speciale, per un concreto ambito. Compiendo la sua funzione può operare soltanto nel quadro delle sue potestà. Il soggetto che compie la sua funzione, manifestando la propria volontà, usufruisce del potere amministrativo nel senso stretto o lato di questa parola, nel senso sopra spiegato. Usufrueno una e altra tende a provocare un concreto effetto giuridico/, atto amministrativo principale/, o si serve invece per eseguire atti preparatori, esecutivi, tecnici, ecc. /atti amministrativi ausiliari/. Attraverso gli uni e gli altri mira a raggiunger un bene concreto della comunità o di determinati membri della comunità ecclesiastica. Questo soggetto può essere individuale o collegiale. In ogni caso manifestando la sua volontà²⁸ dovrebbe possedere

27. Cfr. KUMANIECKI, op. cit., pp. 76 et 77.

Cfr.: «La imperatività dell'atto amministrativo, che molti chiamano pure autoritarità, consiste nel fatto che l'atto acquista efficacia e la conserva, anche se invalido, fino a quando non sia stato annullato. Questa caratteristica è esclusiva degli atti amministrativi, i quali resi efficaci per aver superata la fase integrativa, ipso facto diventano imperativi nei confronti del soggetto destinatario. Tale nota, oltre che essere esclusiva degli atti amministrativi, è anche costante, in quanto conviene indistintamente a tutti gli atti amministrativi, a differenza della esecutività e della eseguibilità, come ora vedremo.

La imperatività viene diversamente giustificata in dottrina: alcuni ne ripongono il fondamento nella presunzione della legittimità degli atti amministrativi, altri, invece, nella esigenza che l'atto amministrativo operi immediatamente, perché manifestazione tipica del potere pubblico che non deve incontrare intralci per il raggiungimento dei suoi fini», D'OSTILIO, art. cit., p. 279.

28. «Gli individui, che hanno il compito di formare e di esprimere la volontà imputabile all'ente, dalla dottrina sono diversamente designati: chi li dice Organi /seguendo la dottrina tedesca/, chi li dice Funzionari /seguendo la dottrina francese/, chi li dice Agenti /seguendo la dottrina italiana/, e chi li dice Officiali /seguendo la dottrina canonistica/», FR. D'OSTILIO, *Natura e tipologia del provvedimento amministrativo*, «Monitor Ecclesiasticus», 99 (1974), p. 59.

non soltanto la capacità naturale ad agire, ma anche la capacità giuridica della quale abbiamo già parlato²⁹.

Quando gli atti amministrativi vengono eseguiti da soggetti collegiali, che possiedono una concreta funzione amministrativa nella Chiesa, per esempio la Conferenza dell'Episcopato, questi manifestano le loro decisioni in un modo che è loro proprio. Si possono avere anche atti collettivi per esempio di manifestazione della volontà fatta da più persone che operano in comune senza essere tuttavia soggetti di diritti e di doveri nella Chiesa, per esempio le commissioni di vario tipo.

Si può infine parlare di atti complessi, per esempio nel caso di manifestazione della volontà fatta da due o più persone che cooperano per raggiungere un unico scopo, che possono assumere la forma di contratto o di accordo, dal valore di diritto pubblico. Una delle parti di solito è soggetto del potere o di una competenza amministrativa, l'altra è una persona o un complesso di persone private³⁰.

Una importante caratteristica dell'azione amministrativa nella Chiesa è la responsabilità personale nel caso in cui si tratti di atti amministrativi intrapresi individualmente, di responsabilità collegiale nel caso di decisioni prese collegialmente, o collettiva, cioè di tutti coloro che vi hanno preso parte, ecc. Si tratta principalmente della responsabilità nell'indirizzare un atto amministrativo verso lo scopo e il compito fondamentali che devono essere eseguiti in un dato ambito. Si può parlare di responsabilità riguardante il merito della causa, alla quale si riferisce l'atto amministrativo, della sua proprietà, della sua utilità, della sua opportunità, della sua emissione nel tempo debito, ecc. Tale responsabilità possederà non soltanto carattere pastorale, ma anche giuridico. È chiaro che non si escludono la responsabilità civile e penale, proprie per la procedura amministrativa. Si tratterà non soltanto della responsabilità differenziata a seconda della funzione o del potere supremo, del vescovo o

29. «Il soggetto, è ovvio, deve possedere i requisiti naturali /capacitas intelligendi et volendi/ e quelli giuridici. I requisiti giuridici del soggetto dell'atto amministrativo sono i seguenti: a/ deve essere un organo della P. A. /parrocchia, diocesi, casa religiosa, provincia, congregazione, ordine/; b/ deve avere la competenza specifica per quel dato atto amministrativo; c/ deve agire nella qualità, ossia nell'esercizio della sua funzione amministrativa; d/ deve mirare al fine pubblico, in modo immediato e diretto, perché, in caso contrario, si avrebbe l'abuso di potere: interesse privato in atto d'ufficio», D'OSTILIO, *Tipologia ed esecuzione*, art. cit., p. 262.

30. *Ibid.*, pp. 264-55.

degli organi competenti ad un livello più basso, ma anche della responsabilità di tutti davanti a Cristo, Capo di tutta la Chiesa³¹.

Un'altra divisione dei soggetti dell'amministrazione ecclesiastica si basa indirettamente su una disposizione della legge divina, in base alla quale l'amministrazione ecclesiastica è divisa in amministrazione riguardante la Chiesa universale e le Chiese particolari. In seguito a tale fondamentale suddivisione esiste nelle Chiese tutta una serie di soggetti che compiono funzioni ausiliarie per istituzione del diritto ecclesiastico, soggetti che dipendono dal potere supremo o locale dei vescovi³². Una caratteristica

31. «Ma la nota dominante dell'attività amministrativa della Gerarchia Ecclesiastica è la personale responsabilità, sotto il profilo pastorale, della decisione definitiva e dell'attuazione del provvedimento amministrativo. /.../

Parlamo solo della responsabilità pastorale di esso, cioè del merito, ossia della sua utilità, opportunità, tempestività, ecc., limitatamente alla Chiesa locale —per economia di trattazione—: ma i principi e le relative applicazioni valgono —proporzionatamente servata— anche per la Chiesa universale.

Abbiamo parlato di responsabilità invece che di autorità, perché il vero Capo della Chiesa locale ed universale, che ha e conserva una piena autorità su di essa, è Cristo, che l'ha trasmessa agli Apostoli e poi ai loro Successori, i Vescovi, i quali perciò sono responsabili dell'uso di tale autorità innanzi tutto davanti a Cristo, dal quale l'hanno ricevuta; poi davanti al Papa, che con la «missio canonica», ne ha conferito l'esercizio nel Collegio Episcopale; infine davanti al Popolo di Dio, per la cui salvezza essi hanno ricevuto e la potestà episcopale ed il suo esercizio. Di qui l'autorità del Vescovo nel decidere e nell'eseguire il provvedimento amministrativo; di qui l'obbedienza dei fedeli nell'attuare il provvedimento amministrativo. Il Vescovo ha autorità non perché ha un dominio sui fedeli /è a loro servizio/, ma perché ne risponde personalmente e verso tutti. I fedeli obbediscono, non perché, siano suoi servi /sono suoi fratelli in Cristo/, ma perché egli agisce in nome di Cristo per il bene di tutti, previa la piena e totale loro partecipazione nella fase preparatoria.

Abbiamo parlato di «responsabilità personale», perché personale è la potestà che essi ricevono da Cristo ed esercitano con la «missio canonica» del Papa.

Perciò abbiamo escluso una «corresponsabilità» collettiva dei fedeli, ma abbiamo parlato invece della loro attiva, piena e totale «partecipazione» «cfr. n. 8, 2/ alla preparazione del provvedimento amministrativo», ROMITA, *I fondamenti teologico-giuridici dell'amministrazione*, art. cit., p. 45.

32. «L'Amministrazione ecclesiastica, per diritto divino, è divisa in due rami o settori: l'Amministrazione della Chiesa Universale e quella delle Chiese particolari. In ciascuno di questi settori, assieme al grado primario, che è di diritto divino, vi sono molti gradi subalterni, tutti di diritto ecclesiastico.

Nella potestà dei gradi primari /i cui soggetti sono il Sommo Pontefice e i Vescovi/ riscontriamo note comuni e note differenziali. Le note comuni sono le seguenti: l'una e l'altra sono diritto divino, episcopali, immediate e proprie. Le note differenziali si riducono a quattro: tale potestà è universale, suprema, piena, indipendente in sé e nel suo esercizio nel Sommo Pontefice; è, invece, particolare, subordinata, semipiena, indipendente in sé e dipendente nel suo esercizio nei Vescovi. La potestà dei gradi subalterni /sia del Sommo Pontefice che dei Vescovi/, pur essendo differente nella estensione, conviene nella natura. Tale potestà, in tutti i gradi, è di diritto umano, derivata /rispettivamente dal Sommo Pontefice o dai Vescovi/, ordinaria, vicaria», D'OSTILIO, *Natura e tipologia*, art. cit., p. 53.

della comunità ecclesiastica è quella di essere un organismo di molte comunità, gerarchicamente costituito e cooperante dalla più alta alla più bassa, che è la famiglia ritenuta la "Chiesa più piccola". Niente di strano dunque se l'amministrazione ecclesiastica deve aver luogo ai singoli livelli e se le persone che coprono cariche in nome della comunità ecclesiastica devono possedere la competenza amministrativa in un determinato ambito. Si deve tuttavia ricordare che i soggetti che compiono una funzione amministrativa nella Chiesa non agiscono individualmente, come uno indipendente dall'altro, ma agiscono in comune e in comunità gerarchica fra di loro e in comunità con coloro per i quali compiono tale funzioni e ai quali tale funzione serve³³.

IV. IL FINE DELL'ATTO AMMINISTRATIVO.

Non sempre il fine degli atti amministrativi coincide con i motivi che —cosa comprensibilissima— devono sempre esistere perchè un concreto atto amministrativo sia avveduto e responsabile³⁴. Il fine stabilisce cosa l'attore vuole raggiungere, il motivo invece è la ragione per la quale s'intraprende l'azione. Il motivo pertanto contiene la causa per cui l'attore, colui che compie una data funzione in una concreta società, in un dato momento "hic et nunc" agisce, e il fine spiega perchè lo fa, e perchè in quello e non in un altro modo³⁵. I mezzi infatti dovrebbero essere adeguati al fine. Si suppone tuttavia che sempre oltre allo scopo concreto del bene comune si tenga conto del fine fondamentale al quale devono tendere tutti gli atti amministrativi ecclesiastici nel loro indirizzo definitivo.

33. Cfr. nota n. 9.

34. Cfr. nota n. 31.

35. Cfr. vero: «La causa naturale o remota si chiama anche motivo. In merito a questa va fatta un'osservazione molto importante: mentre nel diritto privato i motivi sono giuridicamente irrilevanti, nel diritto pubblico amministrativo i motivi vengono presi in considerazione, poiché essi devono corrispondere sempre all'interesse pubblico ed a quel fine pubblico specifico al quale il provvedimento è diretto. L'Organo amministrativo non potrà, infatti, emanare un provvedimento per un interesse privato e neppure per conseguire un fine pubblico di altro genere. Nel primo e nell'altro caso, l'atto sarebbe viziato per sviamento di potere; nel primo caso, oltre il vizio dell'atto si avrebbe anche una particolare responsabilità dell'organo agente. A tal fine, in tutti gli atti amministrativi formali dopo l'intestazione ed il preambolo, si ha la motivazione, ossia l'esposizione sommaria delle considerazioni di ordine giuridico, tecnico, amministrativo che giustificano il dispositivo dell'atto: ..., perpensa..., rite et mature considerata ..., attenta... ecc.

Mancando o rivelandosi insufficiente la motivazione, si ha l'abusum potestatis, di cui ai cann. 2404-2414», D'OSTILIO, *Tipologia et esecuzione*, art. cit., p. 263.

Secondo l'opinione concorde di molti autori, l'atto amministrativo dovrebbe mirare al bene comune. Dovrebbe però essere concreto e non di natura astratta. Anche il potere legislativo si propone il bene della comunità, tuttavia si tratta di un fine astratto, contenuto in una norma generale. Soltanto nei casi in cui queste norme sono applicate trova una sua realizzazione.

Il fine concreto dell'amministrazione viene realizzato in una comunità caratteristica, organicamente costituita. L'emissione di atti amministrativi è funzione del servizio a favore del bene di concrete comunità, o di fedeli, che sono amministrati, nondimeno non nel senso di dominarli, ma in quello che i direttori e le guide sono al loro servizio. Anche per questa ragione nel concetto di Chiesa contemporanea si esclude che la funzione amministrativa venga eseguita come imperialità, nel senso stretto di questa parola. Non si può pertanto parlare di dominazione sui dipendenti.

Il bene comune, al quale mirano gli atti amministrativi ecclesiastici, dipende dal tipo e dal grado della funzione amministrativa. Sarà diverso per tutta la comunità della Chiesa universale, diverso per l'utilità della Chiesa locale o per comunità minori.

In alcuni sistemi della legislazione statale non si ammette il bene individuale delle persone private come oggetto di un atto amministrativo. Tenendo tuttavia presente la natura della comunità ecclesiastica e la posizione dei fedeli nella Chiesa, non si può escludere che il suo bene individuale non venga preso in esame come fine dell'amministrazione di una data comunità ecclesiastica. Si deve tuttavia rilevare con forza che se questo bene individuale verrà preso in considerazione, esso non ha carattere esclusivamente privato³⁶, poichè anche in questo caso vi si deve trovare e sottolineare l'elemento comunitario. L'individuo usufruisce di quello che le dà la comunità o i singoli uffici di questa comunità; ne usufruisce tuttavia allo scopo di meglio compiere i suoi doveri nella comunità. Ad ogni livello infatti il principio fondamentale della Chiesa — "iura sunt propter officia" — viene sempre confermato e per questo motivo il bene dell'individuo viene preso in esame rendendogli in tal modo possibile di compiere i suoi compiti fondamentali e i suoi fini individuali, che non sono e non possono essere esclusi dai compiti della comunità.

36. Cfr. «Inoltre questo «bene» nell'Amministrazione Ecclesiastica dev'essere «comune», ossia non a beneficio esclusivo d'una persona. Anche se ha come termine immediato una persona, il provvedimento amministrativo ecclesiastico deve poter raggiungere, attraverso quella persona, nella sua efficacia, direttamente o indirettamente, anche gli altri membri di una comunità», ROMITA, *I fondamenti teologico-giuridici dell'amministrazione*, art. cit., p. 30.

Si deve inoltre rilevare che il bene comune, che è lo scopo degli atti amministrativi, non è qualcosa di comprensibile staticamente, ma solo dinamicamente. Non si tratta soltanto di fornire i mezzi o di organizzare le condizioni di lavoro, ma gli atti amministrativi dovrebbero essere una facilitazione e servire a mobilitare sia le singole comunità sia i singoli individui ad agire concordemente al fine fondamentale della Chiesa.

Un fine così concepito dovrebbe sempre trovarsi davanti a chiunque compia una qualche funzione amministrativa nella comunità ecclesiastica. Dovrebbe essere cosciente del fatto che una data attività dovrebbe mirare soltanto a mantenere la "communio" al livello nel quale opera ed anche a fare in modo che una data comunità possa compiere le sue funzioni meglio e più efficacemente. Inoltre la comunità gerarchica esige che i funzionari amministrativi di grado inferiore operino concordemente alle direttive delle autorità superiori. La sincronizzazione dei fini dell'azione dei singoli gradi e delle singole funzioni dovrebbe invece defluire dall'equilibrio che esiste fra il ben pubblico e il bene privato della comunità ecclesiastica. Per il bene pubblico non si possono indebolire o violare i diritti fondamentali o il bene delle persone private, ma deve essere anche il contrario e cioè per provvedere ad un concreto bisogno di una persona privata non si può, aumentando i suoi diritti violare i beni di altre comunità o di tutta la comunità³⁷. Ne deriva che di fondamentale importanza per la Chiesa è mantenere l'equilibrio e l'armonia dei fini maggiori e minori.

V. L'OGGETTO DELL'ATTO AMMINISTRATIVO.

Il carattere stesso della comunità di cui parliamo fa sì che l'oggetto dell'amministrazione sia diverso da quello dell'amministrazione statale. Mentre nell'amministrazione statale si tratterà fundamentalmente del bene pubblico di carattere terreno, temporale, dell'organizzazione e dell'accrescimento del benessere materiale, economico e culturale, ecc., nella Chiesa invece si avrà e si deve avere in primo piano il bene spirituale, soprannaturale ossia di carattere escatologico³⁸. Oltre alle differenze prima elen-

37. Cfr. ROMITA, *I fondamenti teologico-giuridici della giustizia*, art. cit., p. 333.

38. «Qui desidero sottolineare la natura caratteristica di questo bene, che non è solo spirituale, ma soprannaturale ed escatologico. Abbiamo così una prima essenziale differenziazione fra provvedimento amministrativo ecclesiastico e provvedimento amministrativo statale, che ha anch'esso la cura in concreto del bene pubblico, ma d'indole terrena e temporale, prevalentemente materiale ed economica», ROMITA, *I fondamenti teologico-giuridici dell'amministrazione*, art. cit., p. 30.

cate fra i sistemi dell'amministrazione statale ed ecclesiastica sarà questo l'elemento fondamentale che fa differire i due tipi di amministrazione. Naturalmente nella Chiesa non si possono trascurare le semplici funzioni amministrative, dato che sono indispensabili per ogni comunità umana; la Chiesa infatti non cessa di essere una comunità umana.

Presupponendo i due indirizzi in beni spirituali e soprannaturali, si possono come esempio riportare i seguenti settori fondamentali, dove si trova l'oggetto degli atti amministrativi propri del potere ecclesiastico.

Partendo da una attività amministrativa molto generale si può parlare di attività amministrativo-normativa, cioè, molto prossima al potere legislativo. Potrà riguardare problemi concordi con il diritto /secundum ius/ o fuori del diritto /praeter ius/, ma mai —ad eccezione delle dispense, contro il diritto /contra ius/, poichè qui termina la sua competenza. Questa osservazione si riferisce in particolare ai diritti del superiore che esegue una funzione amministrativa ad un basso livello. Vi si potranno far rientrare anche tutte le direttive coordinative di ogni genere e che regolano la cooperazione dei vari fattori allo scopo di mantenere la "communio" e assicurare le condizioni adatte per operare³⁹.

Un oggetto fondamentale degli atti amministrativi nella Chiesa sarà però la regolazione amministrativa e giuridica dei vari settori dell'attività della vita della Chiesa. Si tratterà sia della regolazione in senso positivo

39. «... la potestà amministrativa ha:

a/ come fine immediato e diretto: procurare in concreto il bene della comunità;

b/ come fine mediato e indiretto: procurare in concreto il bene dei vari membri di essa.

Ho detto e sottolineo: procurare in concreto il bene della comunità, perché anche la potestà legislativa ha come fine quello di procurare il bene della comunità, ma in astratto, in quanto detta norme generali, che poi la potestà amministrativa attuerà in concreto nello svolgimento della vita della comunità. /.../ In materia normativa la potestà amministrativa studia e prescrive quanto è necessario o almeno utile per l'attuazione di una legge costitutiva. Così, le norme, che le S. C. per il Clero ha suggerito per i Consigli Presbiteriali, tendono a facilitare la costituzione e l'attività dei medesimi, prescritti dal Vaticano II», ROMITA, *I fondamenti teologico-giuridici della giustizia*, art. cit., p. 328.

«Sub hac ratione, distinguuntur actus administrativi, quibus normae iuridicae feruntur, ius applicatur aut res administrativae aliter geruntur.

Notum est canonistas discernere inter praeceptum ad instar legis /Verwaltungsgebot/ et ad instar sententiae /Verwaltungsverfügungs/, prout per praeceptum norma iuris statuitur aut applicatur. Haec distinctio non solum ad praecepta quod attinet faciendae est, quae vi iurisdictionis contentiosae data in invitos diriguntur, sed etiam ad alias activitates administrativas referri debet, et ad actus vi iurisdictionis voluntariae positos et ad actus administrativos, qui distinctionem inter iurisdictionem contentiosam et voluntariam transcendent. Differentia inter actus administrativos ad instar legis et ad instar sententiae in eo sita est, quod potestas administrativa, quae non immerito potestas media appellatur, quandam inclinationem et ad potestatem legislativam et ad potestatem iudicalem habet», MÖRSDORF, op. cit., p. 20.

quanto in senso negativo. Anche in questo caso si deve rilevare che si tratta di regolare l'attività o concordemente al diritto /*secundum ius*/ o al di fuori del diritto /*praeter ius*/, mai però contro il diritto /*contra ius*/ gerarchicamente superiore. In un concreto caso tuttavia una decisione amministrativa può abolire una norma giuridica emessa da quella stessa autorità, o inferiore /"genus per speciem derogatur"/. Per quanto riguarda una decisione contro il diritto questa sarebbe univoca alla dispensa. Le dispense da un diritto gerarchicamente superiore si possono rilasciare soltanto quando se ne sia ottenuta l'adeguata competenza.

Merita di essere esaminata la regolazione amministrativa e giuridica della situazione delle persone fisiche, ossia individuali o giuridiche. In questo campo dell'amministrazione è molto importante rispettare i diritti delle singole persone sia individuali sia giuridiche della Chiesa —come abbiamo già detto—. Infatti in questo settore si possono facilmente commettere degli abusi e giustamente coloro che tengono l'amministrazione⁴⁰ esigono molta attenzione in tale materia. Questo problema è d'importanza fondamentale per quanto riguarda il mantenimento e la conservazione di un adeguato carattere comunitario di vita di una data società.

Un successivo oggetto dell'atto considerato possono essere la direzione amministrativo-giuridica e la regolazione di tutti i settori e di tutti i problemi connessi al potere dell'insegnamento ecclesiastico, sia che si tratti dell'insegnamento e della diffusione del Vangelo, sia che si tratti di preparare i quadri pastorali e scientifici. Bisogna farvi rientrare anche

40. Cfr. «Ma l'A. ha riconosciuto che queste critiche «dipendono chiaramente da una concezione individualistica della giustizia amministrativa —tutela del fedele di fronte all'autorità ecclesiastica— che la Chiesa non può assolutamente accettare». Il sistema di giustizia amministrativa, escogitato dal legislatore ecclesiastico, consiste nel principio in base al quale la legittimità dell'atto non è tanto un bene garantito al singolo, quanto alla collettività, perché permette una più puntuale realizzazione dei compiti pastorali dell'autorità ecclesiastica, ed una maggiore adesione e partecipazione degli altri fedeli, i quali sono indotti a condividere le scelte di questa azione pastorale con maggiore fiducia e serenità», P. MONETA, *Differenze e convergenze dei principi della giustizia amministrativa civile e canonica*, «Monitor Ecclesiasticus», 98 (1973), p. 531.

Cfr. etiam «Tuttavia bisognerà tener presente che oggi non si può ritenere valido il principio, in forza del quale «*bonum privatorum semper cedere debet hono communi*». Avvertono le animadversiones dello *Schema sulla Procedura Amministrativa*, «Communicationes», 4 (1972), p. 36: «... ordinetur actus potestatis administrativae in Ecclesia ita ut tutela personarum sive physicarum sive moralium erga decreta ab iis lata, qui potestatem gubernandi in Ecclesia habent, habeatur quae sit sufficiens etsi non eiusdem efficacitatis quam per viam ordinariam quaeque tamen cum necessitatibus pastoralis ministerii et spiritualis gubernii componi possint»: ciò che importa non un'assoluta prevalenza del bene comune sul bene privato, ma un giusto equilibrio tra i due», F. ROMITA, *La responsabilità dell'amministrazione pubblica ecclesiastica*, «Monitor Ecclesiasticus», 98 (1973), p. 576.

la direzione amministrativo-giuridica e la regolazione dell'attività culturale-sociale. Sono infatti fra le forme per la trasmissione del patrimonio del pensiero cristiano.

Un altro oggetto di questo atto giuridico possono essere la direzione amministrativo-giuridica e la regolazione dell'esecuzione del potere della santificazione. Si tratterà in questo caso della amministrazione dei sacramenti e di fornire i mezzi di santificazione ai fedeli a cui hanno diritto, nonchè di tutti quei problemi connessi con le cerimonie liturgiche nel senso lato di questa espressione e riguardanti in generale il culto di Dio.

Infine è oggetto degli atti amministrativi ogni altro potere di governare che non è rientrato nei precedenti. Si tratterà innanzitutto dell'organizzazione, della coordinazione e dell'esigenza della subordinazione nell'attività interna della Chiesa.

Grazie all'organizzazione e alla coordinazione si creano per i fedeli e le comunità minori comode condizioni per svolgere la loro attività ed eseguire i loro compiti. A ciò si ricollega l'elemento del risveglio dell'iniziativa dal basso, se così si può dire. Oggetto dell'amministrazione del potere di governare sarà anche la possibilità di dirigere le varie manifestazioni della vita socializzata fra i fedeli, le loro attività caritatevoli o altre che mirano a fini concordi con lo spirito della Chiesa. Una simile attività merita quanto mai di essere appoggiata, la formazione di condizioni adeguate e una certa assistenza.

Per quanto riguarda l'ultimo problema della subordinazione, questo oggetto è molto vicino al potere di punire, ci si riferirà alle persone che manifestano attività centrifughe. Nei confronti degli insubordinati si devono usare, in difesa del bene comune, quelle espiazioni tipiche per l'attività della Chiesa oppure le sanzioni penali per le cc. dd, trasgressioni. Ciò si riferirà sia alle persone individuali sia a quelle che operano collegialmente o collettivamente. Come già segnalato, non si possono qui determinare dei limiti evidenti fra l'esecuzione della giustizia in materia penale, e la punizione amministrativa poichè più di una causa può essere sbrigata sia nell'uno che nell'altro modo. Anche per questo motivo, se questi problemi vengono risolti "*in modo amministrativo*" allora li chiamiamo atto amministrativo nel senso lato di questa parola.

Lo stesso avverrà nel caso del settore vicino al potere giudiziario. Tutto un insieme di pratiche, che normalmente ricadono sotto il potere giudiziario come oggetto dell'amministrazione della giustizia, possono essere eseguite *in modo amministrativo* e anche in tal caso, come detto all'inizio, vengono ritenute atti amministrativi nel senso lato di questa parola.

Non si può in nessun caso sottoporre questi atti alla esecuzione del potere volontario dato il loro oggetto e il loro fine.

Resta ancora un settore molto tipico per l'attività amministrativa e cioè quello formato dalle varie cause economiche. E qui, parlando dell'oggetto dell'atto amministrativo, si deve tener presente che non si tratta di decidere su problemi economici, poichè —come già spiegato— si tratta di un'esecuzione di "competenza amministrativa". In questo caso si tratta dell'oggetto di atti "del potere amministrativo", ossia di regolare tendenze e compiti in questa materia nei rapporti fra gli uomini che si occupano sia di proprietà appartenenti alla Chiesa o a persone giuridiche della Chiesa, del regolamento di questioni connesse con cose materiali che in realtà non sono proprietà della Chiesa, ma sono necessarie alla Chiesa per eseguire la sua attività particolarmente nelle questioni liturgiche o del culto. Sarà difficile condurre una distinzione accurata fra l'oggetto degli atti "del potere amministrativo" persino nel senso lato di questa parola e l'oggetto di esecuzione della stessa "competenza amministrativa" poichè questi settori molto spesso si ingranano fra di loro.

VI. IL CARATTERE DINAMICO DELL'ESECUZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE.

Come già sopra ricordato, il diritto amministrativo ecclesiastico non è un ordinamento chiuso, ma aperto. Sebbene da una parte caratteristica sia per l'amministrazione ecclesiastica il rispetto per le tradizioni e le esperienze acquisite, tuttavia dall'altra parte il potere amministrativo conserva sempre un suo carattere dinamico. Ciò è indispensabile a causa della struttura organica della grande comunità di tutta la Chiesa. In essa infatti cooperano e formano un solo insieme le comunità minori delle Chiese locali nelle quali a loro volta operano comunità ancora minori. L'edificazione di un'unica opera, fondamentale e comune, avviene nei vari settori, in condizioni diverse e in modi diversi⁴¹. L'attività pastorale, sempre viva e attuale, della Chiesa si ricollega alla partecipazione dei fedeli alla realizzazione dei compiti di ogni comunità e all'esecuzione delle direttive dell'autorità superiore espresse nelle norme giuridiche. Queste ultime vengono applicate conservando l'*aequitas* canonica ed assicurando in questo modo —fra le altre cose— un adattamento, adeguato e giusto, che si modifica

41. Cfr. ROMITA, *I fondamenti teologico-giuridici della giustizia*, art. cit., p. 458; cfr. ROMITA, *I fondamenti teologico-giuridici dell'amministrazione*, art. cit., p. 33.

con il mutare delle circostanze⁴². Le varie attività amministrative e la realizzazione di fini concreti va a formare un solo insieme armonioso come una sola è la missione della Chiesa ed uno solo è l'organismo vivo che la realizza.

Sia l'«*aequitas canonica*» sia la realizzazione della «*communio*» richiedono una giusta valutazione della dignità dei membri del Popolo di Dio, dei loro compiti e delle loro intraprese. Escludono anche ogni schematizzazione nei confronti di coloro che formano la comunità e ne continuano l'opera⁴³. In generale dopo il Concilio Vaticano II⁴⁴ i fedeli sono stati chiamati a realizzare attivamente i legami della comunità e i suoi compiti⁴⁵. La loro partecipazione non è indifferente, al contrario, spesso sono chiamati, e persino sono molte volte indispensabili, a contribuire alla preparazione e alla realizzazione degli atti amministrativi. Pertanto il carattere della comunità ecclesiastica determina e designa il modo d'agire dell'amministrazione tipica e unica per questo genere di comunità. Si può

42. «L'equità va, invece, delineata come un atteggiamento o, se si preferisce, come un modello cui i moderatores Ecclesiae devono ispirarsi e che è quello del *bonus Pastor* e del giusto dispensator, attento a colmare le sfasature prodottesi tra il diritto codificato e le concrete esigenze dei giorni che mutano, con riguardo particolare al mantenimento e allo sviluppo di una sempre più intensa partecipazione di ogni fedele alla comunità ecclesiale. In tal senso il rispetto dell' *aequitas* finisce per coincidere, nell'ambito dell'attività amministrativa, con l'aderenza alla funzione pastorale che deve improntare di sé ogni provvedimento canonico», S. BERLINGÒ, *Stato attuale e prospettive della giustizia amministrativa canonica*, «*Monitor Ecclesiasticus*», 98 (1973), p. 525.

43. «La *communio* postula infatti la messa a fuoco e la giusta valorizzazione della dignità e dei compiti propri di ciascun membro del *Populus fidelium*, impone di tenere nel debito conto la particolare posizione, le capacità, i «*carismi*» propri di ciascun credente. Il Superior, dotato di *auctoritas*, non può quindi agire quale soggetto assolutamente sopraordinato, quale esclusivo ad unilaterale interprete del bene comune, che esige soltanto di essere ascoltato ed ubbidito, ma deve ricercare la sincera adesione, la credibilità e la fiducia di tutti i *Christifideles* /anche quando la sua azione possa porsi in contrasto con le loro legittime aspettative o possa pregiudicare i loro personali interessi/, deve insomma agire in modo da rendere la *communio* ecclesiastica una realtà veramente viva ed operante a tutti i livelli ed in ogni circostanza», P. MONETA, *I collaboratori e i responsabili del provvedimento amministrativo*, «*Monitor Ecclesiasticus*», 99 (1974), p. 85.

44. *Ibid.*, p. 88.

45. *Ibid.*, p. 81; «... della partecipazione di tutti i fedeli al sacerdozio di Cristo, base ontologica nella vita della Chiesa vista nella sua dimensione orizzontale, scaturisce il 2.° principio giuridico dell'Amministrazione Ecclesiastica e si salda col 1.° principio giuridico del bene comune dell'intera comunità ecclesiale, come movente primo e fine ultimo del provvedimento amministrativo.

Questo secondo principio giuridico può essere così enunziato: nella preparazione del provvedimento amministrativo i fedeli sono chiamati da Dio e dai Suoi Vicari a dare la loro attiva e piena partecipazione per realizzare dinamicamente la «*communio*» nel Popolo di Dio», ROMITA, *I fondamenti teologico-giuridici dell'amministrazione*, art. cit., pp. 33 ss.; cfr. etiam *ibid.*, p. 35.

pertanto dire che l'esperienza giuridica coincide più o meno con quello che comunemente viene compreso come vita giuridica. La dottrina del diritto la riconosce e vi partecipa, formulando esperienze giuridiche⁴⁶ che diventano un indice per il futuro.

VII. DIVISIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI.

Concordemente a quanto prima detto gli atti amministrativi si possono dividere in quelli che si devono considerare nel senso stretto della parola e quelli che invece possono essere considerati nel senso lato della parola. Fra gli atti amministrativi nel senso lato della parola faccio rientrare tutti quelli che o sono prossimi o effettivamente eseguono in modo amministrativo il potere giudiziario, ossia fanno la giustizia, o eseguono il potere legislativo, ossia sono atti amministrativi normativi. Non è possibile stabilire una evidente linea di confine fra il potere amministrativo da una parte e quello giudiziario e legislativo dall'altra poichè "il modo" stesso non può stabilire il tipo di potere. L'oggetto e il fine indicano che si tratta dell'esecuzione di giustizia o di una regolazione di alcune cause in modo autoritario. Inoltre vengono chiamati nel senso lato della parola anche tutti quegli atti amministrativi che con la loro natura si avvicinano alla "competenza amministrativa".

Tutti gli altri atti, veramente amministrativi, compiono funzioni regolatrici, di controllo o ausiliarie. Dell'ambito sopra esaminato saranno "atti amministrativi principali" quelli che provocano o modificano effetti giuridici. (Fra questi è situata l'esecuzione effettiva di tutto l'ambito del potere volontario). Altri atti hanno invece carattere ausiliario. Alcuni autori introducono la divisione in atti costitutivi e dichiarativi.

Per quanto riguarda ulteriori suddivisioni più particolareggiate e minuziose, le si possono incontrare nei due articoli di Francesco D'Ostilio. Il primo è stato pubblicato in "Apollinaris"⁴⁷ e il secondo nel "Monitor Ecclesiasticus"⁴⁸. Naturalmente i criteri usati per le suddivisioni posso-

46. Cfr. LONGCHAMPS, op. cit., p. 218; Cfr. etiam A. GIULIANI, *Ricerche in tema di esperienza giuridica* (Milano 1957), p. 156.

47. FR. D'OSTILIO, *Tipologia ed esecuzione degli atti amministrativi*, «Apollinaris», 45 (1972), pp. 261-278.

48. FR. D'OSTILIO, *Natura e tipologia del provvedimento amministrativo*, «Monitor Ecclesiasticus», 99 (1974), pp. 51-80.

no esse diversi, non soltanto a causa dell'oggetto e della funzione⁴⁹, ma anche a causa del soggetto che esegue un dato atto giuridico, della natura del potere usato nel caso concreto, della struttura, ecc.⁵⁰.

E' evidente che ogni suddivisione di questo genere introdotta teoricamente non esaurisce tutte le possibilità che possono essere applicate nella concreta realtà della vita della Chiesa. Permetteranno però di dare un quadro generale e di presentare le linee fondamentali della suddivisione e della classificazione di un oggetto tanto ampio e tanto complesso, che proprio così esprime tutta la ricchezza delle possibilità di vivere e di agire della comunità del Popolo di Dio.

49. D'OSTILIO, *Tipologia ed esecuzione*, art. cit., p. 278:

«QUADRO SINTETICO DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI
RIGUARDO ALLA MATERIA

VERI ATTI AMMINISTRATIVI	Estensivi	Ammissioni	
		Concessioni /traslative e costitutive/ Autorizzazioni	
Dichiarazioni di volontà		Approvazioni	
		Rinunzie	
	Restrittivi	Revoche	
		Atti punitivi	
		Ordini	generali speciali positivi /comandi/ negativi /divieti/
		Manifestazioni di conoscenza	Con carattere strumentale
MERI ATTI AMMINISTRATIVI		Con funzione autonoma	Certificazioni Attestazioni Autenticazioni Legalizzazioni Iscrizioni nelle liste Notificazioni Pubblicazioni
		Manifestazioni di conoscenza	Valutazioni a seguito di esami Pareri tecnici, giuridici, ecc. Richiami all'autorità competente Relazioni di visite canoniche ecc.
		Intimazioni	Inviti Diffide»

50. D'OSTILIO, *Natura e tipologia*, art. cit., pp. 74 ss.

CONCLUSIONE.

Il problema dell'atto amministrativo, che da una parte sembra tanto facile e dall'altra invece, come risulta dalle precedenti considerazioni, molto complesso e ricco, è particolarmente importante specialmente in questo periodo che segue il Concilio. Attualmente infatti vengono realizzati i postulati del controllo amministrativo e ciò avviene in grado maggiore che non precedentemente. L'amministrazione ecclesiastica continua a mantenere il suo carattere di servizio dovuto alla necessità di sostenere e realizzare la vita della "communio in Ecclesia", di ravvivarne l'attività e di creare le condizioni per poter realizzare i singoli compiti nei vari campi e nelle diverse dimensioni orizzontali e verticali del vivo organismo della Chiesa.