

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI
“FEDERICO II”**



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO DI RICERCA

in

***“TUTELA GIURISDIZIONALE DEI DIRITTI
NELL’ORDINAMENTO INTERNO ED INTERNAZIONALE”***

XXVIII Ciclo

“INTERESSI DIFFUSI

E

ORDINAMENTO CANONICO”

COORDINATORE:

Ch.mo Prof. Salvatore Boccagna

DOTTORANDO:

Dott. Francesco Salvatore Rea

TUTOR:

Ch.mo Prof. Antonio Guarino

Anno 2016

*Al Prof. Antonio Guarino,
maestro e guida dei miei passi.*

INTERESSI DIFFUSI
E
ORDINAMENTO CANONICO

INDICE

- Premessa.....p. 11

PRIMA SEZIONE

La figura dell'interesse diffuso nell'ordinamento italiano.
Riscoperta del concetto di meta-individualità alla
luce della relatio servens delle formazioni
sociali rispetto all'individuo

CAPITOLO I

IL CONCETTO DI INTERESSE DIFFUSO
NEL DIRITTO STATALE: INDIVIDUAZIONE
SOSTANZIALE E FORME DI
TUTELA PROCESSUALE

- Cenni introduttivi.....p. 30
- **1.1.** L'interesse diffuso nel *mare magnum* delle posizioni giuridiche soggettive: aspetti introduttivi e ricognitivi circa il concetto di “meta-individualità”p. 42
- **1.2.** Interessi collettivi e interessi diffusi: problema (solo) definitorio o discrasia concettuale tra interessi meta-individuali e tutela senza soggetto?.....p. 66
- **1.2.1.** Per un'autonomia identitaria: sfumature semantiche circa una non piena coincidenza strutturale tra interessi diffusi e diritti meta-individuali.....p. 101

- **1.3.** Dalla *res* al *subiectum*: l'interesse diffuso ontologicamente oggettivo.....p. 111
- **1.4.** Dal *subiectum* alla *res*: l'interesse diffuso soggettivamente considerato.....p. 124
- **1.4.1.** La problematica dell'organismo portatore: spunti ricostruttivi circa la collocazione del concetto di soggettività tra individuo ed ente collettivo.....p. 134
- **1.5.** Il diritto di azione *ex artt. 2 e 24 Cost.*: una riconsiderazione individualistica come fattore di transizione dalla dimensione meta-individuale a quella pluri-soggettiva dell'interesse diffuso.....p. 150
- **1.6.** Interessi diffusi pluri-soggettivamente considerati e terzi. Rilievi critici circa il sistema di relazioni intercorrente tra la dimensione meta-individuale e l'entensione degli effetti del giudicato.....p. 172
- **1.7.** Tra diritto e processo: interconnessioni logico/ontologiche fra l'aspetto sostanziale della rilevanza giuridica e quello processuale della *legitimatio ad causam* nella figura degli interessi diffusi.....p. 217
- **1.7.1.** Processo civile e processo amministrativo: la "prova del nove" per l'accesso al giudizio dell'interesse diffuso.....p. 227
- **1.7.2.** Rilevanza strutturale e tutela giuridica alla luce dell'autonomia funzionale della *legitimatio ad causam*.....p. 244
- **1.8.** Fase ascendente: la pluri-soggettività nello spostamento dalla rilevanza giuridica alla legittimazione a ricorrere. Gli interessi diffusi quale prodotto del dato positivo.....p. 256
- **1.8.1.** Gli interessi diffusi normativamente sanciti. Riflessioni circa la *ratio* della *legitimatio ad causam* in capo ad organismi collettivi nei più significativi interventi legislativi. **a)** Il caso dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori.....p. 269
- **1.8.2. b)** Il caso degli interessi facenti capo ai fruitori dell'ambiente.....p. 284
- **1.9.** Interessi diffusi e dimensione individuale: un ossimoro realmente insuperabile?.....p. 300
- **1.9.1.** *Quivis de populo* e interessi diffusi: criteri differenziatori delle posizioni pluri-soggettive e tecniche di emersione tramite il ruolo processuale del portatore.....p. 317

- **1.10.** Fase discendente: l'elemento della pluri-soggettività nel percorso dalla norma processuale al dato sostanziale. Le azioni a legittimazione plurima tra forma e sostanza.....p. 342
- **1.10.1.** Le azioni a legittimazione plurima in materia comunale [...].....p. 346
- **1.10.2.** [...] in materia di ricorsi elettorali [...]p. 349
- **1.10.3.** [...] ed in materia di ricorsi avverso le licenze edilizie.....p. 352
- **1.11.** Azioni a legittimazione plurima e interesse generale: concezione oggettiva della tutela e ripristino della legalità dal diritto romano ad oggi.....p. 358
- **1.12.** Azioni a legittimazione plurima e finalità soggettiva di tutela: per un recupero del *quivis* dal limbo dell'incertezza giuridica.....p. 371
- **1.13.** Le *class actions* come strumento accentrativo e concentrativo. Tra protezione dei consumatori [...].....p. 383
- **1.14.** [...] e ricorso per efficienza *ex* d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198.....p. 396
- **1.15.** Dinamiche sostanziali e azioni individuali: verso una “rivincita” degli interessi diffusi?.....p. 415

SECONDA SEZIONE

La figura dell'interesse diffuso nell'ordinamento canonico.

***Posizioni giuridiche meta-individuali come riflesso
dello spannung ontologico del christifidelis
nella realtà comunitaria della Chiesa***

CAPITOLO II

LA FUNZIONE AMMINISTRATIVA NELLA CHIESA CATTOLICA TRA ORDINAMENTO GIURIDICO E SALUS ANIMARUM

- **2.1.** L'ottica diaconale della *administratio* canonica tra il “già” e il “non ancora”.....p. 438
- **2.2.** Perché una giustizia amministrativa nella Chiesa? Considerazioni preliminari circa la vocazione trascendente della dimensione giuridica canonica.....p. 468
- **2.3.** La funzione amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al *Codex* del 1983: positivizzazione giuridica di un *climax* ascendente.....p. 489
- **2.4.** Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica: tra orizzonti ideali e garanzie sostanziali dei *Christifideles* nel quadro del *munus regendi* ecclesiale.....p. 522
- **2.5.** Aspetti deontici della *potestas administrandi* nella Chiesa: profili ricostruttivi e fondamenti assiologici del rapporto (ancora valido?) tra *Ecclesia dominans* ed *Ecclesia oboediens*.....p. 564

CAPITOLO III

GLI INTERESSI DIFFUSI NELL'ORDINAMENTO CANONICO: POSIZIONI GIURIDICHE META-INDIVIDUALI TRA SINGULUS E COETUS FIDELIUM

- Premessa: lineamenti ricostruttivi e disfunzioni sistematiche.....p. 602

PARTE PRIMA

- **3.1.** Posizioni giuridiche soggettive azionabili e tutela processuale dinanzi all'autorità. Riflessioni a margine circa la configurazione di una possibile dicotomia diritto soggettivo/interesse legittimo nel sistema amministrativo canonico.....p. 634
- **3.1.1.** Rapporti gerarchia/fedeli e attività amministrativa: dal limbo del misconoscimento giuridico alla teoria del “diritto affievolito”.....p. 634
- **3.1.2.** Breve genesi ontologico-strutturale della figura dell'interesse legittimo nel sistema giuridico italiano.....p. 652
- **3.1.3.** Rilievi critici circa una asintomatica trasposizione concettuale dell'interesse legittimo “dal trono all'altare”. Trapianto da donatore (non) compatibile ed eventuali problematiche di rigetto.....p. 671
- **3.1.4.** Oltre il dato terminologico. Elementi per una rivalorizzazione del profilo sostanziale nel concetto di posizione giuridica canonica.....p. 708

PARTE SECONDA

- **3.2.** Dall'interesse legittimo all'interesse diffuso: il profilo della meta-individualità da simbolo di denegata giustizia a “convertitore” giuridico delle istanze ecclesiologiche conciliari.....p. 727
- **3.2.1.** Panoramica ricognitiva circa la *legitimatio ad causam* e la *capacitas standi in iudicio* nella fase processuale. Una disparità di disciplina tra persone fisiche e giuridiche.....p. 727

- **3.2.2.** La figura dell'interesse diffuso nel sistema canonico di giustizia amministrativa. Forme di presenza e criteri di decodificazione per un personaggio ancora in cerca d'autore.....p. 774
- **3.2.3.** Il contributo giurisprudenziale nell'elaborazione dei segmenti strutturali. Profili di *discrimen* tra individualità ed esclusività dell'interesse diffuso.....p. 799
- **3.2.4.** Storicità istituzionale della giustizia amministrativa canonica: spazi di inserimento per gli interessi diffusi?.....p. 823
- **3.2.5.** Profili processuali di tutela dell'interesse diffuso: questione di rito o di merito? Parametri di individuazione.....p. 837
- **3.2.6.** Autorità inferiore ricorrente ed interessi diffusi. Un approccio casistico.....p. 855
- **3.2.7.** Elemento associativo ed interessi diffusi. Alcuni rilievi critici a margine di un'intersezione problematica tra soggettività e personalità canonica.....p. 859
- **3.3.** Interessi diffusi ed interessi collettivi nell'ordinamento canonico: alla radice di un *misunderstanding* consolidato.....p. 886

PARTE TERZA

- **3.4.** Riflessioni critiche circa la collocazione processuale del *coetus fidelium* nella sistematica dei soggetti di diritto. Elementi per una ricostruzione logico/ontologica tra *sein* e *sollen* delle dinamiche comunitarie all'interno della realtà giuridica ecclesiale.....p. 895
- **3.4.1.** Condizioni di accesso alla tutela giurisdizionale. Le oscillazioni della giurisprudenza della *Sectio Altera*.....p. 903
- **3.4.2.** La giurisprudenza rinsavisce? Qualche timida apertura del tribunale della Segnatura Apostolica in tema di autonomia del *coetus fidelium* e degli interessi comunitari.....p. 935
- **3.4.3.** La *ratio* del passaggio dall'ecclesiologico al giuridico. Una non più rinviabile esigenza di positivizzazione.....p. 944
- **3.4.4.** Punti di contatto tra esperienza canonica e statale: un bilancio. Prospettive *de iure condendo*.....p. 961

CAPITOLO IV

IL CONCETTO DI COMUNITÀ TRA DIRITTO E TEOLOGIA. PER UNA FUNZIONALIZZAZIONE GIURIDICA DELL'IDEA DI POPOLO DI DIO

- 4.1. L'associazione come "anticamera" della comunità. Tutela giudiziaria e *deficit* di personalità giuridica nei soggetti di diritto.....p. 975
- 4.2. Il superamento della nozione di persona giuridica: uno *step* obbligato per il salto qualitativo dal concetto di associazione a quello di comunità. Verso un *quid pluris*?.....p. 1002
- 4.3. L'elemento della *communio* quale principio informatore della realtà giuridica ecclesiale.....p. 1029
- 4.4. Lo "stile sinodale": una nuova frontiera ecclesiologica.....p. 1052
- 4.4.1. Le "realtà particolari" come paradigmi della sinodalità. Prospettive teologico-giuridiche.....p. 1071
- 4.5. Il concetto di "popolo di Dio" come fulcro della vita della Chiesa. Un ausilio dalla riflessione teologica.....p. 1092
- 4.6. La categoria di comunità: discrasia tra teologia e diritto. Forma attuativa dell'idea di popolo di Dio [...]p. 1117
- 4.7. [...] e soggetto giuridico di diritto.....p. 1140
- 4.8. La "parrocchia dimenticata": epicentro dinamico di un *coetus fidelium*. Il "Cavallo di Troia" per l'inserimento degli interessi diffusi?.....p. 1169

- Riflessioni conclusive: procedimentalizzazione e comunità.....p. 1197

- Riferimenti bibliografici.....p. 1225
- Magistero pontificio e conciliare.....p. 1422
- Giurisprudenza italiana ed europea.....p. 1430
- Giurisprudenza canonica.....p. 1445

*Non coerceri a maximo
contineri tamen a minimo, divinum est.*

INTERESSI DIFFUSI

E

ORDINAMENTO CANONICO

*“Ubi sunt duo vel tres
congregati in nomine meo ibi
sum in medio eorum”.*
(Mt 18, 20)

Premessa.

“Si autem peccaverit in te frater tuus, vade, corripe eum inter te et ipsum solum. Si te audierit, lucratus es fratrem tuum; si autem non audierit, adhibe tecum adhuc unum vel duos, ut in ore duorum testium vel trium stet omne verbum; quod si noluerit audere eos, dic ecclesiae; si autem et ecclesiam noluerit audire, sit tibi sicut ethnicus et publicanus”¹.

In questo passo evangelico si è soliti individuare un’esplicita attribuzione alla Chiesa, da parte di Gesù Cristo, di una indubbia *potestas iudicandi*; nella fattispecie, qualora ogni sforzo per la correzione fraterna, sempre sorretta dall’altro imperativo evangelico “non giudicate per non essere giudicati” (Mt 7, 1), e finalizzato ad una composizione amichevole delle divergenze, anche mediante il ricorso all’intervento di terze persone, risulti vano, il fedele dovrà rivolgersi all’*Ecclesia*, per ottenere giustizia². Il medesimo passo si conclude, poi, con un generale conferimento agli apostoli del potere di legare e sciogliere, lasciando intendere che il potere di rendere giustizia rientra in quella più ampia sfera di attribuzioni di cui

¹ Cfr. Mt 18, 15-17. La tradizione patristica concorda nell’affermare la rettitudine con cui deve avvenire la contestazione: cfr. S. TOMMASO D’AQUINO, *Catena Aurea in Matthaeum*, XVIII, IV, Edizioni Marietti, Taurini-Romae, 1953, pp. 272-274.

² Sul punto cfr. PAOLO MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, Il Mulino, Bologna, 1993, p. 9. Per un’analisi circa il fondamento della giustizia ecclesiastica nel passo evangelico summenzionato si rimanda alle interessanti intuizioni di ALFREDO OTTAVIANI, *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, 4° ed., Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1958, p. 231.

Gesù Cristo ha voluto dotare la Chiesa, al fine di consentirle di edificarsi, di durare nel tempo e di adempiere alla sua specifica missione salvifica³. D'altra parte, soprattutto a seguito della approfondita riflessione operata dalla dottrina ecclesiology del Concilio Vaticano II, si è fatto riferimento al *Begriff* teologico di Chiesa come sacramento, come corpo mistico di Cristo, elemento unificatore e vero *trait d'union* tra la comunità visibile, la Chiesa terrestre nel suo elemento umano, e la realtà spirituale foriera dei beni celesti; realtà che può essere accostata, “con una non certo debole analogia”, al mistero del Verbo incarnato⁴.

La Chiesa, dunque, diviene intimamente partecipe dell'opera di Cristo in terra, custode ed epigona della sua missione di salvezza; e gli stessi poteri esercitati da Cristo per il compimento di questa missione sono comunicati ed affidati alla Chiesa medesima. La particolare natura della giustizia ecclesiastica, quale strumento orientato alla piena realizzazione della funzione principale della Chiesa, *id est* la *salus animarum*, rende inidonea una sua qualificazione nell'alveo delle diverse funzioni finalizzate al corretto svolgimento dei rapporti sociali, sulla falsariga degli ordinamenti secolari⁵. La stretta connessione con l'operato di Cristo non può che donarle quella caratteristica di analogia con la giustizia divina, in una continua tensione tra la finitezza e l'inevitabile imperfezione del giudizio umano e l'assoluta verità dell'elemento divino che, seppur irraggiungibile nella sua pienezza, deve essere tenacemente perseguito nel tempo⁶.

Sussiste, dunque, proprio in virtù di questa particolarità, una riconduzione del concetto di pastoraltà a quella dimensione di giudizio che guarda a colui il quale chiede giustizia non come un ignoto utente di un pubblico servizio, bensì come un fratello che va compreso, tutelato,

³ Cfr. PAOLO MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, cit., p. 10.

⁴ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, 21 novembre 1964, in *A.A.S.*, LVII (1965), p. 552 ss., n. 8.

⁵ Cfr. JOAQUÍN SALAVERRI, *Aspecto teológico de la potestad judicial de la Iglesia*, in *Revista española de derecho canónico*, 14, 1969, p. 75.

⁶ Cfr. PAOLO MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, cit., p. 17.

ed inserito nel miglior modo possibile all'interno del tessuto sociale della comunità⁷. Una simile visione non può che condurre ad un *modus operandi* che compia, di volta in volta, un'opera di valutazione del caso concreto, in modo da captarne tutte le sfumature, approfondendole ed esigendo, nella fase applicativa della disposizione legislativa, una tensione di ricerca della norma giuridica che, sfuggendo le insidie del principio *summum ius, summa iniuria*, si intersechi con le istanze umane e spirituali di chi vanti esigenze di tutela nei confronti dell'intero ordinamento della Chiesa⁸.

Gli apporti conferiti dalla dottrina conciliare al campo della libertà e della dignità intrinseca della persona, la rivalutazione dell'uguaglianza fondamentale di tutti i fedeli e della responsabilità personale di ognuno, sia esso laico, chierico o religioso, riguardo alla missione apostolica della Chiesa, per non rimanere confinati nell'ambito delle dichiarazioni di principio, hanno richiesto specifiche attuazioni, anche e soprattutto sul piano *stricto sensu* giuridico, mirate all'introduzione di concreti strumenti di tutela della posizione giuridica dei singoli fedeli. A tal proposito, l'influenza esercitata dal modello di giustizia amministrativa statale su quello canonico ha trasportato, anche in quest'ultimo, l'interrogativo circa la sussistenza della distinzione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo, anche quale fondamentale criterio di ripartizione tra tribunali ordinari ed amministrativi⁹; va osservato, peraltro, che la nozione di diritto soggettivo cui fa riferimento l'ordinamento canonico non si limita a quella che, nella dottrina tradizionale, si contrappone

⁷ Sul tema del rapporto tra giustizia e carità nell'ordinamento canonico, cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Giustizia e carità nell'economia della Chiesa. Contributi per una teoria generale del diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 1991, p. 11; IDEM, *L'ultimo diritto. Tensioni escatologiche nell'ordine dei sistemi*, Giappichelli, Torino, 1998. Cfr. anche ILARIA ZUANAZZI, *Considerazioni sulla funzione del processo e la natura della giustizia nella Chiesa*, in SANDRO GHERRO (a cura di), *Studi sul processo matrimoniale canonico*, CEDAM, Padova, 1991, p. 179 ss.

⁸ Cfr. PIERO BELLINI, *Suprema lex Ecclesiae: salus animarum*, in RAFFAELE COPPOLA (a cura di), *Atti del Congresso internazionale "Incontro fra canonici d'Oriente e d'Occidente"*, Cacucci, Bari, 1994.

⁹ Cfr. PAOLO MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, cit., p. 205.

all'interesse legittimo (quale figura esclusivamente propria del suo titolare, che gode di tutela in maniera diretta ed univoca), bensì racchiude un'astrazione più lata, che abbraccia ogni tipologia di interesse riconosciuto e tutelato dall'ordinamento giuridico¹⁰.

La questione che emerge, però, è se, oltre al dato nominale, sia possibile ravvisare una qualche forma di tutela a beneficio di determinate situazioni giuridiche soggettive, diverse da quelle rientranti, normalmente, nell'alveo dei diritti soggettivi, di cui si fanno portatori i *Christifideles* all'interno dell'ordinamento giuridico canonico, consentendo loro di poter esercitare il proprio diritto di difesa, nell'accezione del termine sia oppositiva che pretensiva.

Che l'interesse costituisca la base di innumerevoli comportamenti umani, giustificandoli e motivandoli, costituisce un'accezione che ha trovato riscontro anche nella teoria generale del diritto¹¹ e che affonda le sue radici nella giurisprudenza degli interessi di matrice tedesca, molto d'impatto sul sistema civilistico¹²; ciò che va indagato, nella fattispecie, è in cosa si sostanzi l'interesse a carattere religioso e, di conseguenza, se sia opportuno parlare, in tale materia, di interessi, o piuttosto non ci si trovi dinanzi a diritti soggettivi o potestativi, incidenti sulla sfera giuridica altrui¹³. Le modalità con cui ricevono trattazione gli interessi di natura religiosa, si rivela alquanto indeterminata e generica: è evidente, infatti, come la funzione precipua del diritto non sia soltanto quella di offrire tutela alle posizioni giuridiche di interesse, ma anche e soprattutto quella di dirimerne i conflitti, delineando specifici confini entro i quali gli interessi dell'uno trovano un limite rispetto a quelli altrui o sono

¹⁰ Cfr. AURELIO SABATTANI, *Iudicium de legitimitate actuum administrativorum a Signatura Apostolica peractum*, in *Ius canonicum*, XVI, 1976, p. 299.

¹¹ Cfr. MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 5° ed., Giappichelli, Torino, 2010, p. 114.

¹² Sul tema cfr. KARL LARENZ, *Storia del metodo nella scienza giuridica*, Giuffrè, Milano, 1966, p. 65; RUDOLF VON JHERING, *Der zweck im recht*, Breitkopf & Härtel, Leipzig, 1877. Cfr. anche PHILIPP HECK, *Interessenjurisprudenz und Gesetzestrene*, J.C.B. Mohr Siebeck GmbH & Co., Tübingen, 1905; IDEM, *Begriffsbildung und Interessenjurisprudenz*, J.C.B. Mohr Siebeck GmbH & Co., Tübingen, 1932.

¹³ Cfr. MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 115.

chiamati a flettersi rispetto alle categorie di interessi superiori della comunità o dello Stato¹⁴.

La tematica e, per molti versi, problematica degli interessi diffusi compenetra l'intera essenza dell'esperienza giuridica vissuta dall'uomo moderno e dallo Stato di diritto, destando, da molto tempo, l'acceso interesse della dottrina e della giurisprudenza, reso oggi ancor più vivo ed attuale dall'accresciuta vastità e complessità delle questioni sociali che si impongono all'attenzione del giurista¹⁵.

Parallelamente al consolidato impianto teorico/concettuale che ha operato la basilare distinzione tra le varie tipologie di interessi nelle categorie di privati (individuali) e pubblici (generali), si colloca la categoria dei c.d. interessi metaindividuali: trattasi proprio degli interessi diffusi, categoria in assoluto, numericamente, più ampia, comprendente al proprio interno quegli interessi di tipologia non meramente individuale o relativa a beni collettivi e, quindi, suscettibili di costituire un'appartenenza virtualmente collettiva. Autorevole dottrina insegna, infatti, come gli interessi diffusi costituiscano una tipologia di posizioni giuridiche soggettive appartenenti identicamente ad una pluralità di soggetti, più o meno vasta e determinata, la quale può o meno confluire in una collettività; ed in tal senso si parla anche di interessi collettivi¹⁶. Ciò altro non costituisce se non una *reductio ad unitatem* di varie e

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Cfr. GIOVANNI TONDI DELLA MURA, *Interessi diffusi e attività ecclesiastica*, in AA.VV., *Il diritto alla difesa nell'Ordinamento Canonico. Atti del XIX Congresso Canonistico. Gallipoli, settembre 1987*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1988, p. 105.

¹⁶ Sul punto cfr. PIETRO VIRGA, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1971, p. 134; cfr. anche MAURO CAPPELLETTI, *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, in *Riv. dir. proc.*, 1975, p. 362; LORIANA ZANUTTIGH, *La tutela degli interessi collettivi*, in *Foro it.*, 1975, V, c. 71; ALBERTO ROMANO, *Il giudice amministrativo di fronte al problema degli interessi diffusi*, in *Foro it.*, 1978, V, c. 8; SALVATORE PIRAINO, *L'interesse diffuso nella tematica degli interessi giuridicamente protetti*, in *Riv. dir. proc.*, 1979, p. 202 ss.; FILIPPO PATRONI GRIFFI, *Note in tema di tutela giudiziaria degli interessi diffusi*, in *Giust. civ.*, 1980, II, c. 294.

numerose categorie di interessi individuali caratterizzate dalla prerogativa dell'omogeneità.

La questione della tutela degli interessi diffusi, dunque, non afferisce ad una problematica di individualizzazione di una categoria di posizioni giuridiche soggettive, bensì a categorie di interessi ai quali, a causa del peculiare carattere che li contraddistingue, l'ordinamento riconosce una posizione predominante, nella loro considerazione globale, qualora unificati nella figura dell'interesse collettivo; ciò in quanto la loro coesione conferisce un maggiore grado di apprezzabilità, sotto una diversa lente prospettica, rispetto a quella che si avrebbe qualora fossero singolarmente identificati¹⁷. Chiaramente, la tutela di simili posizioni giuridiche risultava alquanto improbabile durante l'epoca dello Stato liberale, in un'ottica di conflitto pubblico - privato nettamente risolto a favore del secondo e, di conseguenza, in una visione dello strumento giuridico del diritto quale elemento posto a servizio unicamente della tutela propria di ciascun individuo.

I gruppi sociali, in questo modo, rappresentavano una aggregazione puramente numerica di individui, senza che vi fosse alcun margine concettuale per una loro configurazione in termini di autonoma individualità. Come è facilmente intuibile, l'evoluzione della forma di Stato liberale in Stato sociale di diritto comporta non poche problematiche in ordine al rinvenimento di univoche soluzioni, richiedendo un salto concettuale dell'idea di società dalla sfera politica a quella giuridica, con una relativa analisi delle metodologie attuative¹⁸; e, d'altra parte, i continui e costanti processi di trasformazione degli aspetti caratterizzanti la società contemporanea comportano una speculare attività di adattamento delle correnti dottrinarie più marcatamente

¹⁷ Cfr. VINCENZO VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, Giuffrè, Milano, 1979; SALVATORE PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 1979; BRUNO SPAGNA MUSSO, *Ius aedificandi e tutela degli interessi diffusi*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 1983.

¹⁸ Cfr. ERNST FORSTHOFF, *Concetto e natura dello Stato sociale di diritto*, in IDEM, *Stato di diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 60.

individualiste alle istanze di una realtà sempre più improntata a rapporti collettivi e richiedono un inquadramento degli interessi individuali nell'ambito di categorie maggiormente ampie, in relazione a quei rapporti che, concretamente, si instaurano tra gli interessi del singolo e gli aspetti sociali afferenti beni determinati.

Nel contesto di una società a carattere, ormai, fortemente pluralista, il cui *leitmotiv* risulta essere il perseguimento di una situazione di bilanciamento tra le numerose formazioni sociali che trovano, in essa, coesistenza, il fondamentale *munus* dello Stato è, senz'altro, quello di offrire promozione nei confronti di quelle attività che si ritengono meritevoli dal punto di vista sociale, ai fini di uno sviluppo della personalità individuale in una armonia piena ed effettiva degli interessi settoriali, tutti indirizzati al perseguimento di un bene comune; e, d'altra parte, la diversa prospettiva che si afferma nello Stato democratico va a sovvertire completamente i presupposti ideologici propri delle epoche precedenti.

La connotazione di stampo marcatamente “personalista” della Costituzione del 1948 non lascia adito a fraintendimenti: la tutela e la promozione della dignità umana è non solo il valore fondamentale, ma agli stessi Costituenti sono ben chiari i concetti di precedenza sostanziale della persona umana (nella sua accezione di completezza di valori e di bisogni, siano essi materiali e spirituali) rispetto allo Stato e di funzionalizzazione di quest'ultimo alle esigenze di quella¹⁹.

L'interesse che si caratterizza per la presenza intrinseca di un *quid* di religioso occupa, sicuramente, una posizione di preminenza nella scala

¹⁹ Cfr. ANTONIO GUARINO, *Diritto ecclesiastico tributario e articolo 20 della Costituzione*, 2° ed., Jovene, Napoli, 2012, p. 70, il quale nota come la persona umana costituisca il valore primario che accomuna tutte le ideologie rappresentate nell'Assemblea costituente nonché il punto cardine dell'ordinamento giuridico: sul punto cfr. VITTORIO FALZONE - FILIPPO PALERMO - FRANCESCO COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Oscar Studio Mondadori, Milano, 1980, p. 28 ss.; PIETRO PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1984, p. 77 ss.; NICOLA OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Giuffrè, Milano, 1984.

gerarchica delle posizioni giuridiche soggettive meritevoli di tutela; esso, trascendendo ogni altra tipologia di interesse, si incentra nella società *stricto sensu* ecclesiastica²⁰, la cui comunità, al pari di ogni altro gruppo sociale diffuso, si posiziona, all'interno dello Stato e delle altre formazioni sociali aventi finalità religiosa, in base all'organizzazione sorta nel proprio ambito²¹.

Questa relazione di incorporazione sussiste nonostante l'interesse propriamente religioso non sia suscettibile di essere annoverato nella categoria degli interessi puramente pubblici, afferenti, cioè, alle precipue funzioni esercitate dallo Stato come connotanti la sua potestà²²; tuttavia, l'attributo di fenomeno sociale che lo Stato conferisce al fattore religioso, anche in considerazione del fatto che la Costituzione esalta il ruolo delle formazioni sociali prescindendo, sovente, dalle caratteristiche formali delle stesse²³, consente agli interessi religiosi di appropriarsi di una connotazione pubblicistica che li sottrae da una lente prospettiva meramente privatistica²⁴.

L'elemento religioso, dunque, oltre a rappresentare un fattore di crescita e sviluppo della personalità umana, la quale risulterebbe deficitaria senza il soddisfacimento di istanze a carattere spirituale²⁵, mostra un singolare rilievo all'interno dello Stato democratico, in quanto innestato nelle formazioni sociali le quali, a loro volta, costituiscono la società religiosa nel suo complesso, che ingloba la comunità statale, partecipa a questa e la influenza, in virtù dell'universalità dei fini

²⁰ Cfr. RENATO BACCARI, *Introduzione allo studio del diritto ecclesiastico*, Cacucci, Bari, 1974, p. 13 ss.

²¹ Sul punto interessanti le considerazioni operate, in occasione dell'intervento al XIV Convegno Nazionale di studio dell'U.G.C.I., da VALENTE SIMI, *Libertà religiosa e trasformazione della società*, in *Quaderni di Iustitia*, XVI, 1966, p. 187.

²² Cfr. COSTANTINO MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1969, p. 35 ss.

²³ Cfr. ANTONIO GUARINO, *Patrimoni "destinati" e ordinamento italiano*, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2012, pp. 70-71.

²⁴ Sul punto cfr. PAOLO MONETA, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 120.

²⁵ Cfr. GIOVANNI TONDI DELLA MURA, *Interessi diffusi e attività ecclesiastica*, cit., p. 107.

perseguiti²⁶; e non è un caso che si sia riscontrato, all'interno della Costituzione, uno speciale interessamento per il fattore religioso dal punto di vista organizzativo esterno, all'evidente scopo di assicurare il soddisfacimento delle relative istanze dei cittadini²⁷.

Per tale ragione, al pari di ogni altro interesse, quello religioso, oltre ad una sembianza puramente singola ed individualmente considerata, ne mostra una socialmente connessa²⁸, che trova vita e ragion d'essere nei gruppi confessionali dotati di organizzazione stabile ed afferisce ad una collettività di persone, portatrici di istanze che non traggono rilevanza dalla semplice circostanza che si tratti di individui collegati in gruppi dotati di una intensa organizzazione, poiché, come è stato acutamente osservato, la differenza precipua tra una comunità allo stato diffuso ed una comunità a livello istituzionale risiede nell'aspetto qualitativo e non meramente quantitativo²⁹.

All'interno della *societas ecclesiastica* e, nella fattispecie, dell'ordinamento canonico, il *populus Christifidelium* risulta potenzialmente idoneo a costituire un gruppo diffuso, latore di categorie di interessi connotati come religiosi/collettivi, e la cui tutela, ad opera dell'ordinamento statale, rappresenta il principale elemento nonché la *ratio* più intima degli interessi religiosi³⁰, tendendo ad una protezione maggiormente esaustiva dell'interesse individuale; la questione principale, infatti, risiede nell'approntare una tutela adeguata nei confronti delle posizioni giuridiche di interesse dell'individuo, collocate all'interno delle varie formazioni sociali.

Le statuizioni che promanano a livello di disposizioni costituzionali rappresentano, senza dubbio, la principale sorgente da cui traggono linfa

²⁶ Cfr. RENATO BACCARI, *Introduzione allo studio del diritto ecclesiastico*, cit., p. 13.

²⁷ Si esprime in questi termini PIETRO GISMONDI, *L'interesse religioso nella Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 1223.

²⁸ Cfr. ALF ROSS, *Diritto e giustizia*, Einaudi, Torino, 1965, p. 343.

²⁹ Cfr. VEZIO CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, CEDAM, Padova, 1962, p. 9.

³⁰ Cfr. SERGIO LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 48.

gli interessi diffusi, organicamente considerati, qualificati anche come prodotto delle garanzie a livello costituzionale di interessi comuni ad una pluralità di soggetti, in base a quanto sancito dai principî supremi di garanzia dei diritti inviolabili, *ex art. 2 Cost.*, dell'eguaglianza sostanziale e della partecipazione, *ex art. 3, 2° comma, Cost.*³¹; è nel tessuto della Carta costituzionale, infatti, che si rinvengono i principî più importanti del nostro ordinamento giuridico, quelli considerati, per l'appunto, di carattere generale, che ispirano e permeano l'essenza di ogni altra fonte normativa³².

Nel contesto della maggior parte degli ordinamenti a matrice democratica, prerogativa fondamentale risulta l'elemento della pluralità, inteso nella sua accezione di complessità di funzioni³³, legati ad una eterogeneità di interessi sia individuali che sociali, vista, quindi, in un'ottica di programmazione, partecipazione e diffusione di interessi, come imprescindibile aspetto caratterizzante l'intero Stato di diritto sociale; e proprio il fattore partecipativo, vera e propria *vis propulsiva* del portatore di situazioni giuridiche di interesse, rientra nell'alveo del concetto di solidarietà posto, dall'art. 2 Cost., tra i doveri inderogabili del singolo, laddove l'interesse che sta alla base della partecipazione non si rispecchia nella tutela, *sic et simpliciter*, di posizioni individuali o di corporazione, bensì in quella degli interessi collettivamente intesi. La compartecipazione dei membri di una collettività qualifica il loro agire come una dinamica *uti cives*, in un'ottica di mutua adozione di processi decisionali condivisi, volti ad una maggiore tutela di interessi che riguardano la collettività, formando, all'interno dell'*iter* partecipativo,

³¹ Sul fondamento costituzionale della categoria in esame cfr. *amplius* RENATO FEDERICI, *Gli interessi diffusi. Il problema della loro tutela nel diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, 1984, p. 22 ss.

³² In argomento cfr. MARIO TEDESCHI, *L'interpretazione delle norme di diritto ecclesiastico*, in *Diritto e Religioni*, 4, II, 2/2007, p. 267.

³³ Cfr. RAINER EISFELD, *Il pluralismo tra liberalismo e socialismo*, Il Mulino, Bologna, 1976, p. 173 ss.

una corrispondenza biunivoca per cui lo Stato si fa società e la società si fa Stato³⁴.

Qualunque tipologia organizzativa, quindi, è chiamata ad un continuo e proficuo confronto con due parametri inevitabili: la realtà costituita ed effettuale e l'organizzazione sociale, intese nella loro più attiva istantaneità, in una dialettica di congiunzione tra Stato e società che, nel momento stesso dell'unione, li separa, conservandone le rispettive diversità. In tale fase partecipativa, sostanzialmente, assume rilevanza la peculiare categoria degli interessi diffusi, il cui tratto distintivo risiede nella singolare dicotomia per cui l'aspetto della riferibilità specifica ad un soggetto o ad una realtà collettiva dotata di organizzazione conferisce loro, come acutamente osservato, una qualifica di "adespoti"³⁵, non riconducibili, cioè, a determinati titolari e, di conseguenza, ramificati in tutto il tessuto della realtà sociale, mentre la loro attitudine ad essere connessi alle universali istanze della società li inserisce tra quelle posizioni giuridiche di indiscutibile valore. Ed è proprio questa duplicità di valenza che conferisce a tale situazione giuridica un elevato grado di soggettivazione nell'ambito dei meccanismi giuridici di tutela³⁶.

In quest'ottica collaborativa, inoltre, il ruolo del fattore ecclesiastico all'interno della comunità statale rappresenta un *quid* di necessario ed imprescindibile, nella misura in cui la Chiesa, in quanto *societas fidelium*, manifesta il proprio operato attraverso la stessa comunità attiva di cui i fedeli fanno parte, in modo che l'*Ecclesia* e la correlata *civitas* costituiscono, per il *civis ac christianus* un centro di convergenza per l'instaurazione politica ed il messaggio evangelico³⁷.

³⁴ Cfr. GIOVANNI TONDI DELLA MURA, *Interessi diffusi e attività ecclesiastica*, cit., p. 108.

³⁵ Così PIETRO VIRGA, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, cit., p. 70.

³⁶ Cfr. MARIO NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 34, 1980, p. 225 ss.

³⁷ Cfr. GUIDO SARACENI, *Chiesa e comunità politica*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 754.

Nel panorama statale, l'ingerenza di cui sopra è portata a compimento tramite l'estrinsecazione dell'attività ecclesiastica, in quanto azione posta in essere dalla Chiesa in tutti settori della vita dell'uomo; e ciò in virtù del fatto che fulcro di quest'azione è l'uomo stesso, "*id quod est perfectissimum in tota natura*"³⁸. L'attività ecclesiastica nel suo complesso, quindi, non è suscettibile di essere compresa nella sola accezione di attività ecclesiale, *rectius* diffusione della parola e amministrazione dei sacramenti, ma si estende ad ogni altra attività, finanche a carattere più marcatamente temporale, che si riveli funzionale alla missione evangelizzatrice della Chiesa cattolica³⁹.

Una simile tipologia di attività trova attuazione nella sfera operativa sia della *civica* secolare che della Chiesa, in modo che la connessione tra le due realtà vada a costituire un *unicum* dal punto di vista storico, che "ha dato origine ad una linea evolutiva di primaria importanza nella prospettiva di un perfetto sistema democratico nella società civile"⁴⁰. Ma l'attività ecclesiastica, nella sua essenza, oltre che costituire un centro di interessi per i *Christifideles*, può coinvolgere anche il soggetto in quanto semplice *civis*, in ragione della sua valenza anche unicamente culturale, nella misura in cui la Chiesa partecipa, attraverso la propria realtà storica, alle diverse manifestazioni della cultura umana; non può omettersi, a tal proposito, di considerare l'interesse del cittadino alla fruizione dei beni di carattere ecclesiastico, la cui funzione, se assume essenzialmente valenza religiosa per il fedele, si atteggia in termini storici, artistici e culturali per il *civis* operante all'interno dell'ordinamento dello Stato, coesistendo, così, all'interno del medesimo bene, due aspetti di natura collettiva, che si integrano in

³⁸ Cfr. S. TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, I^a, q. 29, a. 3, c. 7.

³⁹ In argomento si rinvia alle considerazioni di LUCA TROCCOLI, *Sulla determinazione del concetto di attività ecclesiastica*, in AA.VV., *Individuo, Gruppi, Confessioni religiose nello Stato democratico. Atti del Convegno nazionale di diritto ecclesiastico. Siena, 30 novembre - 2 dicembre 1972*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 754.

⁴⁰ L'espressione è di RENATO BACCARI, *Elementi di diritto canonico*, Cacucci, Bari, 1984, p. 10.

maniera reciproca ed assumono rilevanza costituzionale⁴¹. È chiara l'influenza delle disposizioni costituzionali a tenore delle quali il progresso culturale, la cui promozione da parte della Repubblica è sancita dall'art. 9 Cost., si inserisce in una visuale composita e pluralista che ingloba a sé anche il fattore religioso, *ex art. 2 Cost.*

La categoria degli interessi diffusi presenta, allo stato dei fatti, un solido appiglio di riferimento nelle molteplici istanze della società contemporanea, alle quali si connettono inevitabili domande di tutela bisognose di soluzioni attuabili dal punto di vista giudiziario che ogni ordinamento, sia quello statale che quello canonico, nelle loro rispettive peculiarità, dovrebbe impegnarsi a rendere concretamente perseguibili. Una tutela piena ed effettiva di questa tipologia di situazioni giuridiche soggettive non può, tuttavia, prescindere da un legame diretto con la differenziazione ed individualizzazione dell'interesse medesimo; una simile impostazione comporta l'assurdità di una pretesa che mirasse alla predisposizione di azioni giurisdizionali, in sede statale, volte alla tutela di interessi di tipo religioso o attinenti all'attività ecclesiastica, in una ovvia logica di carenza giurisdizionale, da parte dello Stato, nei confronti di atti provenienti da un ordinamento, quello canonico, indipendente e sovrano nel proprio ordine al pari dello Stato medesimo, *ex art. 7 Cost.*⁴², norma in base alla quale trova conferma e permane lo schema interordinamentale dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica⁴³.

Finalità precipua del presente percorso di ricerca, dunque, è proprio quella di indagare, tra le maglie dell'incertezza e del dibattito costante, il sistema dei rimedi volti a garantire una adeguata tutela alle posizioni di interesse diffuso all'interno dell'ordinamento canonico, non certamente

⁴¹ Cfr. ANNA TALAMANCA, *I beni culturali ecclesiastici tra legislazione statale e normativa bilaterale*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1985, II, p. 4 ss.

⁴² Sul punto cfr. *amplius*, RAFFAELE BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 91 ss.

⁴³ Cfr. ANTONIO GUARINO, *Diritto ecclesiastico tributario e articolo 20 della Costituzione*, cit., p. 4.

considerato in una prospettiva isolata ed astratta, ma in una necessaria ottica di interazione con l'apparato statale, senza potersi, perciò, prescindere da un'analisi della figura effettiva degli interessi diffusi così come strutturati e disciplinati dal diritto sostanziale e processuale. Nella dinamica di un rapporto tra entità a carattere comunitario operanti all'interno di settori diversi e lo Stato, non può sfuggire come lo strumento concordatario si riveli quantomeno il più calzante ai fini di una tutela di interessi latenti di un *quid* di religioso, mediante strumenti operativi frutto di accordo tra le due parti e finalizzati alla disciplina di attività *lato sensu* "ecclesiastiche", distinte e separate da quelle "ecclesiali" le quali, per intrinseca natura, si rivelano insuscettibili di alcun intervento da parte dello Stato⁴⁴.

Sulla base di tali considerazioni emerge, quale imprescindibile parametro di orientamento, la garanzia del rispetto della libertà religiosa, non come principio astratto ma nel suo concreto esercizio, nell'ambito più generale dei principi costituzionali inderogabili, la cui lesione crea conflitti che vanno affrontati non solo sul piano costituzionale ma anche dal diritto comune; e non è mancato chi abbia, acutamente, osservato come la tutela degli interessi in questione non possa mai porsi in alternativa a quella della libertà religiosa, ma andrà considerata e resa effettiva proprio in questa sfera operativa⁴⁵.

Lo Stato, quale garante degli interessi appartenenti alla collettività tutta, in conformità col principio di laicità, vista come elemento attuativo di uno Stato di diritto che ha, tra i suoi compiti essenziali, quello di garantire le aspettative di tutti i suoi consociati, non potendo offrire un trattamento differenziato, a maggior ragione per motivi religiosi, ad una parte di essi⁴⁶, riconosce e garantisce alle confessioni religiose il potere

⁴⁴ Cfr. GIOVANNI TONDI DELLA MURA, *Interessi diffusi e attività ecclesiastica*, cit., p. 110.

⁴⁵ Cfr. MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 115.

⁴⁶ Sul punto cfr. MARIO TEDESCHI, *Quale laicità? Fattore religioso e principi costituzionali*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1993, I, p. 548 ss.; IDEM, *Secolarizzazione e libertà religiosa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1986, I, p. 44 ss.; SALVATORE PRISCO,

di soddisfare le necessità dei fedeli e, di conseguenza, l'opportunità di autodeterminazione delle formazioni sociali che si prefiggano finalità a carattere religioso, orientando e rappresentando tutti quegli interessi corrispondenti a tale categoria; ed anche il singolo *civis ac fidelis*, latore di posizioni di interesse diffuso attinenti la sfera religiosa, in un'ottica di solidarismo e di robusto personalismo, riscontra una tutela, per il soddisfacimento delle proprie pretese, più in quanto membro di una formazione sociale che in quanto singolo, rinvenendosi, in tal modo, copertura costituzionale per determinate posizioni soggettive.

In un sistema composito, come quello che interessa la società contemporanea, qualsiasi attività a carattere ecclesiastico che presenti, però, elementi a connotazione temporale, ancorché posta in essere dalla Chiesa cattolica, è potenzialmente in grado di estendere il proprio raggio d'azione anche nell'ambito di campi di interesse statale, facendo riferimento a settori all'interno dei quali si affiancano l'ordinamento dello Stato ed il magistero spirituale - governo della Chiesa: è il caso delle *res mixtae*, vero punto di collegamento nei rapporti tra Stato e Chiesa⁴⁷, ed alle quali si collegano interessi diffusi facenti capo alle

Laicità. Un percorso di riflessione, 2° ed., Giappichelli, Torino, 2009; IDEM, *Il principio di laicità nella recente giurisprudenza*, in *Diritto e Religioni*, 4, II, 2/2007, p. 247 ss.

⁴⁷ Cfr. MARIO TEDESCHI, *Separatismo*, in *Noviss. Dig. it., Appendice Segr-Z*, vol. VII, UTET, Torino, 1987, p. 70 ss., e in *Saggi di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 1987, p. 195 ss.; IDEM, *La parabola dei concordati*, in *Diritto romano attuale. Storia, metodologia, cultura nella scienza giuridica*, 7/2002, p. 105 ss., e in *Studi di diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 2002, p. 49 ss.; sul punto si rinvia anche a FRANCESCO RUFFINI, *Relazioni tra Stato e Chiesa*, Il Mulino, Bologna, 1974, pp. 141 ss. e 173 ss.; IDEM, *Libertà religiosa e separazione tra Stato e Chiesa*, in *Scritti giuridici dedicati a G.P. Chironi*, Vol. III, Fratelli Bocca, Torino, 1913, p. 239 ss.; VINCENZO DEL GIUDICE, *La separazione tra Stato e Chiesa come concetto giuridico*, Cooperativa Tipografica Manuzio, Roma, 1913; IDEM, *Le nuove basi del diritto ecclesiastico italiano*, Vita & Pensiero, Milano, 1929, p. 65 ss.; ALDO CHECCHINI, *Introduzione dogmatica al diritto ecclesiastico italiano*, CEDAM, Padova, 1937, p. 5 ss.; IDEM, *Qualificazione giuridica ed evoluzione storica dei rapporti fra Stato e Chiesa (valutazioni critiche e principi costruttivi)*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1961, I, p. 189; IDEM, *Per la definizione del diritto ecclesiastico italiano*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, Vol. I, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1963, p. 187.

⁴⁸ Cfr. LORENZO SPINELLI, *Sistema concordatario e costume democratico*, in AA.VV., *Individuo, Gruppi, Confessioni religiose nello Stato democratico. Atti del Convegno nazionale di diritto ecclesiastico, Siena, 30 novembre - 2 dicembre 1972*, cit., p. 1092.

formazioni sociali, siano esse composte da *cives* o da *Christifideles*⁴⁸; né può omettersi di prendere in considerazione l'ipotesi in cui una collaborazione trovi attuazione proficua in sede locale, qualora vi sia una convergenza dell'interesse diffuso *de quo*, sulla medesima *res*, sia da parte dei cittadini che dei *fideles* tramite enti territoriali ed associazioni⁴⁹, in un'ottica combinata di soddisfacimento della situazione giuridica in oggetto mediante rapporto dialogico e partecipativo che abbia come interlocutori rappresentanti di entrambe le parti⁵⁰.

Una tutela efficace degli interessi diffusi, dunque, diviene una fase fondamentale nella dinamica di crescita del Paese, in quanto esercitata in modo confacente alle attese dei due ordinamenti e non mediante atti di potere sovente contrassegnati da una discrasia tra le posizioni connesse alle singole formazioni e quelle della società considerata nella sua interezza. Il sistema dei rapporti tra Chiesa e Stato, nel loro involucro di pariteticità, può essere misurato nei risultati solo allorquando si impronti al fondamentale valore del rispetto della dignità della persona umana, istanza pulsante di una società improntata al pluralismo, in un'ottica di collaborazione reciproca tra Repubblica e Santa Sede finalizzata alla

⁴⁹ Per una approfondita disamina sul tema si rinvia a MARIO TEDESCHI, *Preliminari a uno studio dell'associazionismo spontaneo nella Chiesa*, Giuffrè, Milano, 1974.

⁵⁰ Cfr. MARIO TEDESCHI, *Politica, religione e diritto ecclesiastico*, in IDEM, *Scritti di diritto ecclesiastico*, 3° ed., Giuffrè, Milano, 2000, p. 247.

promozione umana ed alla crescita sociale collettiva, pur nel rispetto delle differenze che innegabilmente sussistono⁵¹.

Ma se ed in che misura una tutela delle posizioni giuridiche di interesse diffuso, pronta ed adeguata, sia realizzabile e realizzata nell'ordinamento canonico; se ed in che misura una efficace risposta alle numerose istanze dei *Christifideles* possa essere fornita, anche mutuando le categorie dogmatico - giuridiche proprie di una concettualizzazione del diritto tipicamente statale; se ed in che misura una tale *Horizontverschmelzung*, di gadameriana memoria, possa essere raggiunta, ponendosi come obiettivo primario la valorizzazione della persona umana in quanto portatrice di esigenze intimamente connesse ai propri diritti, senza però edulcorare negativamente la finalità principale dell'ordinamento canonico, la *salus animarum*⁵², e la sua relativa elasticità, imprigionandola in compartimenti che poco si declinano con il fondamentale binomio tra giustizia e carità⁵³; se ed in che misura, la caratteristica della sovra-individualità degli interessi diffusi possa comprimerne la valenza di situazione giuridica individuale a beneficio di

⁵¹ La letteratura sul tema è, chiaramente, vastissima; si rimanda, con particolare riguardo alla rivisitazione del Concordato lateranense in virtù dei principi costituzionali, *ex multis*, a MARIO TEDESCHI, *L'accordo di modificazione del Concordato lateranense tra la Repubblica italiana e la S. Sede del 18 febbraio 1984*, in *Revista española de derecho canónico*, 41, 1985, p. 61; PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *Rilievi preliminari sulla riforma del Concordato lateranense*, in AA.VV., *Studi per la revisione del Concordato*, CEDAM, Padova, 1970, p. 3 ss.; IDEM, *La Chiesa e lo Stato nella nuova impostazione conciliare*, in AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del Congresso Internazionale di diritto canonico. Roma, 14-19 gennaio 1970*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1972, p. 351 ss. e in *Il diritto ecclesiastico*, 1971, I, p. 21 ss.; IDEM, *Santa Sede*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XVI, UTET, Torino, 1969; GAETANO CATALANO, *Attualità e anacronismo dei Concordati*, in AA. VV., *Individuo, Gruppi, Confessioni religiose nello Stato democratico. Atti del Convegno nazionale di diritto ecclesiastico. Siena, 30 novembre - 2 dicembre 1972*, cit., p. 859; IDEM, *Problematica giuridica dei Concordati*, Giuffrè, Milano, 1963; ERMANNIO GRAZIANI, *La riforma del Concordato lateranense: problemi e prospettive*, in *Temi rom.*, 1969, p. 620 ss.; ARTURO CARLO JEMOLO, *La Chiesa post-conciliare e lo Stato*, in *I problemi di Ulisse*, fasc. LXVI, 1969, p. 230; MARIO TEDESCHI, (voce) *Santa Sede (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. dir.*, vol. XLI, Giuffrè, Milano, 1989, p. 288 ss.

⁵² Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE - GERALDINA BONI, *Conoscere il diritto canonico*, Edizioni Studium, Roma, 2009, p. 76 ss.

⁵³ Sul punto si rinvia a SALVATORE BERLINGÒ, *Giustizia e carità nell'economia della Chiesa. Contributi per una teoria generale del diritto canonico*, cit., *passim*.

una appartenenza alla dimensione della collettività, sino a rendere tale aspetto una *condicio sine qua non* per la loro tutela giurisdizionale; ma soprattutto, se ed in che misura sia possibile tracciare un regime di confronto tra l'ordinamento statale, all'interno del quale l'elemento della individualità dell'interesse viene, troppo spesso, obliato a beneficio di una eccessiva forzatura della qualificazione delle formazioni sociali, innalzate a fattori sostitutivi, anziché ausiliari, della titolarità di determinate posizioni giuridiche soggettive, e quello canonico, dove, al contrario, si tende a non compiere quel passo decisivo avviato dal Concilio Vaticano II che mira a rinvenire, all'interno della nozione di comunità, il vero tempio di edificazione degli interessi dei fedeli, armonizzati con il *bonum commune Ecclesiae*; questi molteplici interrogativi costituiscono la ragione principale, nonché la *vis propulsiva* che ispirano la stessa venuta ad esistenza del presente percorso di ricerca.

PRIMA SEZIONE

La figura dell'interesse diffuso nell'ordinamento italiano.

Riscoperta del concetto di meta-individualità alla

luce della relatio servens delle formazioni

sociali rispetto all'individuo

CAPITOLO I

IL CONCETTO DI “INTERESSE DIFFUSO” NEL DIRITTO STATALE TRA INDIVIDUAZIONE SOSTANZIALE E FORME DI TUTELA PROCESSUALE

Cenni introduttivi.

Allorché si discuta di interesse diffuso deve intendersi quella particolare situazione giuridica soggettiva (adespota o superindividuale) che punta al conseguimento o al mantenimento di un bene della vita, facente, però, capo non ad un soggetto determinato in via preventiva, bensì ad una indistinta ed indifferenziata collettività. In quanto contemplato dall'ordinamento, l'interesse diffuso assume rilevanza giuridica; pur tuttavia non possiede la connotazione della personalizzazione, trovandosi, di conseguenza, ogni individuo, rispetto ad esso, nella condizione degli altri appartenenti alla medesima collettività.

Principale corollario dell'impersonalità risulta, senza dubbio, una alquanto marcata difficoltà in ordine alla tutela giuridica, a causa della mancanza di un soggetto che, in virtù delle specifiche aspettative vantate sul bene inciso da lesione, sia munito della legittimazione ad agire di cui all'art. 100 c.p.c.⁵⁴. Il problema della carenza di legittimazione, infatti, vale non soltanto in relazione al processo civile, strumento, per definizione, orientato alla tutela dei diritti soggettivi appartenenti ad un individuo preventivamente individuato⁵⁵, ma anche per quello amministrativo, ove la presenza di interessi pubblici non è sufficiente a

⁵⁴ Cfr. ROSARIO FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, UTET, Torino, 1993, p. 482.

⁵⁵ Cfr. GUIDO ALPA, *Interessi diffusi*, in *Dig. disc. priv.*, vol. IX, UTET, Torino, 1993, p. 611.

trasformare in senso oggettivo il modello di giurisdizione *de quo*, rendendolo, così, attivabile sol in quanto si deduca l'illegittimità di un atto proveniente dalla pubblica amministrazione⁵⁶.

Risulta, dunque, questa la principale ragione per la quale l'interesse diffuso viene collocato agli antipodi dell'interesse legittimo, caratterizzato, invece, pur nella sua enorme ambiguità, da una posizione di vantaggio personale e, in qualche modo, differenziata⁵⁷. Una simile condizione di inferiorità non ha trovato superamento nemmeno nelle maglie della l. n. 241 del 1990, all'art. 9, che attribuisce la facoltà di intervento, nel processo amministrativo, ai "portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento". Una simile circostanza può trovare spiegazione nella ontologica differenza sussistente tra il concetto di partecipazione al procedimento e quello di legittimazione ad agire, restando rimesso, in ogni caso, all'autorità giudiziaria il compito di operare una verifica, caso per caso, se l'interessato abbia una effettiva legittimazione processuale, in qualità di portatore di un interesse differenziato e qualificato, senza che la valutazione operata in sede procedimentale costituisca un vincolo per quella, del tutto autonoma, da rinnovarsi in sede processuale⁵⁸.

La stessa considerazione può operarsi per quanto concerne l'inserimento di portatori di interessi pubblici o diffusi tra i soggetti interessati all'accesso ai documenti amministrativi, *ex art. 22, comma 1, lett. b)*, della l. n. 241 del 1990; la titolarità di interessi collettivi o diffusi non vale, infatti, a costituire potere di ispezione generalizzata nei confronti della pubblica amministrazione e, dunque, non costituisce requisito, *ex se*, sufficiente a legittimare un generalizzato interesse alla

⁵⁶ Cfr. NICOLÒ TROCKER, *Gli interessi diffusi nell'opera della giurisprudenza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1987, p. 1114.

⁵⁷ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 11 luglio 2008, n. 3507, in *www.personaedanno.it*.

⁵⁸ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 29 agosto 2002, n. 4343, in *Rass. dir. farm.*, 2002, p. 49.

conoscenza di qualsivoglia documento riferito all'attività di un gestore di servizio o dell'esercente una pubblica potestà⁵⁹.

Ad uno sguardo superficiale nei confronti di queste prime osservazioni potrebbe dedursi, *ex abrupto*, che parlare di tutela giurisdizionale degli interessi diffusi costituisca niente di meno che una *contradictio in terminis*; e però stride sensibilmente con il sentire comune, prima ancora che giuridico, la circostanza che atti amministrativi assunti in violazione di interessi ragguardevoli per la comunità possano andare esenti da controllo giurisdizionale, per il solo fatto di non essere capaci di individuare un soggetto legittimato a far valere, in loro difesa, una posizione di vantaggio che sia personale e differenziata. Il riferimento va, chiaramente, ad una serie di beni fondamentali, riconosciuti espressamente dalla Carta costituzionale, quali la salute, l'ambiente, la cultura, l'istruzione, la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà religiosa, il principio di non discriminazione, le pari opportunità, il libero mercato: tutti valori il cui svilimento non può non ripercuotersi, creando danni incalcolabili, su tutto il consorzio sociale ed economico. Proprio per questa ragione, in tempi pressoché recenti, la dottrina e la giurisprudenza hanno tentato, provando a muoversi, come raramente accade, all'unisono, di oltrepassare quell'accezione del processo incrostata su rilievi meramente personalistici, ricercando moduli utili ed idonei a consentire una protezione piena ed effettiva degli interessi che travalicano la dimensione individuale⁶⁰.

Nel rispetto della regola sulle legittimazione processuale, l'elaborazione delle tecniche di tutela dell'interesse diffuso ha conosciuto uno sviluppo in forma, per così dire, "mediata", quale effetto e conseguenza della protezione di altre posizioni giuridiche soggettive,

⁵⁹ In tal senso cfr. Cons. Giust. amm. Sic., Sez. giurisdizionale, 17 dicembre 2012, n. 1227, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁶⁰ Cfr. SABINO CASSESE, *Gli interessi diffusi e la loro tutela*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 569.

tutelabili in quanto connotate dall'attributo della consistenza di diritto soggettivo, di interesse legittimo o di interesse collettivo. Sulla falsariga dell'insegnamento della Corte costituzionale, perciò, si è assistito ad un'estensione di tale prospettiva, precipuamente in materia di tutela della salute, la quale rappresenta un "bene tutelato dall'art. 32 Cost. non solo come interesse della collettività, ma anche, e soprattutto, come diritto fondamentale dell'individuo, sicché esso si configura come un diritto primario ed assoluto, pienamente operante anche nei rapporti tra privati"⁶¹. Da questo *trend* giurisprudenziale si è andata, via via, costruendo la figura del diritto alla salubrità dell'ambiente, *rectius* al diritto a vivere in un ecosistema sano, passibile, come è ovvio, di essere incisa dai provvedimenti della pubblica amministrazione, ed il cui *leading case* maggiormente rappresentativo è quello degli scarichi inquinanti nel porto di Napoli⁶².

Nella nota vicenda la Suprema Corte osservava come, in virtù del combinato disposto di tutta una serie di norme costituzionali, quali gli artt. 2, 3, 32 e 38, fosse possibile ricavare "una linea di tendenza dell'ordinamento, costituente poi sviluppo della detta tutela garantistica, nel senso di configurare addirittura un diritto alla salute come un diritto sociale, inteso quale diritto del privato ad una attività positiva della pubblica amministrazione a favore della salute, sia in via preventiva che in via recuperatoria; tale configurazione, espressamente data, del resto, al diritto alla salute da alcune Carte fondamentali straniere, sembra trovare attenzione in leggi ordinarie e, in particolare, nella recente l. n. 833 del 1978 sul servizio sanitario nazionale". Il bene della salute, pertanto, lungi dal caratterizzarsi per una dimensione meramente diffusa, "rappresenta uno, ed anzi il primo, dei diritti fondamentali che il singolo può far valere incondizionatamente, anche nei confronti dell'autorità pubblica, cui è negato, in tal modo, il potere di disporre di esso". La protezione

⁶¹ In questi termini Corte cost., 26 luglio 1979, n. 88 (c.d. "sentenza Maccarone"), in *Giur. cost.*, 1979, I, p. 656 ss.

⁶² Cfr. Cass. SS.UU., 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Giust. civ.*, 1980, I, c. 357.

accordata alla salute della persona, poi, prosegue la Corte, si estende anche “alla vita associata dell’uomo, nei luoghi delle varie aggregazioni, all’interno delle quali questa si articola, ed in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi, delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute”. In tal modo il diritto alla salute viene ad assumere un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita ed all’incolumità fisica, va configurandosi come diritto ad un ambiente salubre, la cui tutela trova il luogo più adatto nel giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti⁶³.

Appare chiaro, quindi, come la giurisprudenza di legittimità abbia ritenuto la coesistenza, nella medesima fattispecie azionata, di interessi diffusi e di interessi personali, questi ultimi con consistenza di veri e propri diritti soggettivi, afferendo alla tutela del bene individuale alla salute, suscettibile di essere inciso dall’azione dei pubblici poteri. Ad essere dedotto in giudizio, pertanto, non è il generico interesse alla salvaguardia dell’ambiente, bensì il diritto assoluto e primario del singolo all’integrità psico-fisica, direttamente tutelato dalla Costituzione e connotato da un nucleo essenziale, non scalfibile e non degradabile dai

⁶³ Analogamente si segnalano: Cass. SS.UU., 6 ottobre 1975, n. 3164, in *Foro it.*, 1976, I, c. 385, in tema di configurabilità di posizioni di diritto in capo al titolare di un’abitazione privata che chieda l’inibizione dell’attivazione di uno stabilimento industriale autorizzato dalla pubblica amministrazione, fondando la domanda in base a quanto disposto dall’art. 216, r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, “pur trattandosi di norma rivolta alla tutela dell’interesse generale alla sanità pubblica”; Cass. SS.UU., 9 marzo 1979, n. 1463, in *Giust. civ.*, 1980, I, c. 695, in tema di configurabilità di posizioni di diritto in capo al titolare di una tenuta agricola, che chieda un accertamento tecnico preventivo circa le condizioni ambientali dei luoghi interessati dalla localizzazione di una centrale nucleare, al fine di assicurare la prova del danno, senza alcuna interferenza sull’*iter* procedimentale amministrativo; Cass. SS.UU., 20 novembre 1992, n. 12386, in www.federalismi.it, in tema di configurabilità di posizioni di diritto in capo al denunciante lo scarico, da parte dell’amministrazione comunale, di liquami sul suolo e sul sottosuolo, con conseguente pregiudizio per la salute pubblica; Cass. SS.UU., 7 febbraio 1997, n. 1187, in *Giust. civ.*, 1997, I, c. 1179, in tema di configurabilità di posizioni di diritto in capo al titolare di un villaggio turistico, il quale chieda la chiusura di un canale irriguo realizzato su iniziativa della Cassa per il Mezzogiorno, deducendo l’esistenza di immissioni intollerabili, configurate da esalazioni maleodoranti e da focolai di infezioni, pregiudizievoli per la salute del personale e degli ospiti del villaggio, nonché idonee ad arrecare una lesione alla proprietà.

provvedimenti della pubblica amministrazione; tuttavia, qualora questo nocciolo duro non venga intaccato, la giurisprudenza ha statuito che possono residuare unicamente posizioni di interesse, legittimo o diffuso⁶⁴.

In altre ipotesi è stato il giudice amministrativo a ravvisare una compresenza, all'interno della medesima fattispecie esaminata, di posizioni di interesse legittimo, immediatamente tutelabili, a fronte di posizioni di interesse diffuso, queste, invece, sguarnite di tutela. L'elemento a tal fine valorizzato consiste, il più delle volte, nell'essere il ricorrente titolare di un bene "radicato"⁶⁵ nel luogo interessato dall'attività amministrativa, secondo il criterio della *vicinitas*, e, in taluni casi, anche nell'allegazione di un danno concreto che possa conseguire all'esecuzione dell'atto impugnato⁶⁶. Il che si verifica ogni qual volta l'attività conformativa della pubblica amministrazione "vada ad incidere su un determinato ambito spazio-territoriale, andando a modificarne l'assetto, nelle sue caratteristiche urbanistiche, edilizie, paesaggistiche, monumentali, ecologiche, di salubrità"⁶⁷, mutando, *in peius*, le possibilità infrastrutturali o organizzative di usufruire dei servizi essenziali, garantiti

⁶⁴ Cfr. Cass. SS.UU., 1 agosto 2006, n. 1741, in www.personaedanno.it, ove si afferma che la domanda di un malato, diretta ad ottenere una prestazione sanitaria con modalità di più comoda ed agevole praticabilità di quella apprestata dalla pubblica amministrazione, ha come presupposto "una situazione soggettiva di interesse legittimo, stante la discrezionalità, riconosciuta all'autorità amministrativa, di soddisfare tempestivamente le esigenze del richiedente, scegliendo tra le più possibili opzioni praticabili".

⁶⁵ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 30 maggio 2013, n. 2974, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui "la contestazione di un permesso di costruire può essere fatta valere da chi ha una stabile situazione di collegamento con il terreno oggetto dell'intervento, senza che vi sia l'esigenza di un'indagine diretta a stabilire se sussista un effettivo pregiudizio della proprietà vicina".

⁶⁶ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 27 aprile 2012, n. 2460, con nota di PAOLO BERTOLINI, in *Riv. giur. amb.*, 2012, fasc. VI, pp. 768-773, a mente del quale "la mera vicinanza di un fondo ad una discarica non legittima, per ciò solo ed automaticamente, il proprietario frontista ad insorgere avverso il provvedimento autorizzativo dell'opera, essendo necessaria, al riguardo, anche la prova del danno che egli da questa possa ricevere".

⁶⁷ Cfr. BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Interessi diffusi e collettivi*, in *Dir. soc.*, 1982, p. 196.

da una norma costituzionale o ritenute necessarie dalle norme ordinarie in materia.

Il riferimento primario non può non viaggiare, ad esempio, in direzione del caso del proprietario di un immobile, sito in un'area paesaggisticamente vincolata, il quale impugni il provvedimento di approvazione di un'opera pubblica per violazione delle norme sul vincolo, allo scopo di impedire il sostanziale deprezzamento del proprio bene, che, proprio dall'ambiente, trae il suo pregio e la sua potenzialità economica; *leading case* è quello formatosi intorno all'art. 10, l. 6 agosto 1967, n. 765 (c.d. "legge ponte"), in forza del quale "chiunque può [...] ricorrere contro il rilascio della licenza edilizia, in quanto in contrasto con le disposizioni di leggi o dei regolamenti o con le prescrizioni di piano regolatore generale e dei piani particolareggiati di esecuzione"⁶⁸. Ed infatti, una volta escluso che tale previsione abbia dato luogo all'istituzione di un'azione popolare, volta a consentire a qualsiasi cittadino di impugnare il provvedimento edilizio non riguardoso delle norme di settore, la giurisprudenza amministrativa ha individuato gli indici, la cui presenza consente al privato di agire nei confronti di titoli edilizi illegittimi, senza ricorrere alla mannaia dell'interesse diffuso. La linea di *discrimen* tra la posizione tutelata e quella che di tale tutela è sprovvista è stata, perciò, individuata nella titolarità, o meno, di diritti su immobili ubicati nella medesima zona, o, comunque, posti in una situazione di stabile collegamento con essa, "la cui esigenza di protezione configura un'ipotesi di interesse legittimo, qualificato e differenziato"⁶⁹.

Alla luce di quanto considerato, è emersa, successivamente, una tecnica di tutela dell'interesse diffuso che presuppone l'individuazione di

⁶⁸ Sul punto cfr. ENRICO GUICCIARDI, *La decisione del "chiunque"*, in *Giur. it.*, 1970, III, c. 193.

⁶⁹ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 9 giugno 1970, n. 523, in *Foro it.*, 1970, III, c. 205; in tempi recenti, sul tema dell'impugnativa di autorizzazione unica all'installazione di un impianto fotovoltaico, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 26 settembre 2013, n. 4755, pres. FRANCESCO CARINGELLA, in www.altalex.it.

realtà collettive esponenziali, idonee ad assumere, su di sé, la *legitimitas ad causam*: su questo parametro si innesta la differenza tra l'interesse diffuso, privo di titolare, latente nella comunità ed operante allo stato fluido, dacché comune a tutti gli individui di una formazione sociale non organizzata ed individuabile, e l'interesse collettivo, anch'esso di dimensione superindividuale, ma idoneo a radicarsi in capo ad un ben preciso ente esponenziale, rappresentativo di un gruppo non occasionale, della più varia natura giuridica (associazione, riconosciuta o non, comitato, ordine professionale, confessione religiosa, sindacato, ente datoriale ecc.) ma autonomamente individuabile. Esso concreta, perciò, un interesse legittimo vero e proprio, tutelabile in sede giurisdizionale anche mediante azione risarcitoria⁷⁰. Il caso più emblematico è stato, certamente, quello relativo all'associazione "Italia nostra", in tema di legittimazione ad agire nei confronti di provvedimenti amministrativi lesivi dell'ambiente, laddove il potere di impugnativa, inizialmente riconosciuto in capo all'ente come conseguenza della sua qualità di soggetto dotato di personalità giuridica e rappresentativo dell'interesse di una collettività organizzata, è stato escluso dalla Corte di cassazione, sul rilievo della natura diffusa dell'interesse all'ambiente; cosicché, in mancanza di norme eccezionali in senso contrario, avverso il provvedimento che incida su di esso "dovrà negarsi l'esperibilità dei rimedi giurisdizionali, anche da parte di associazioni munite di personalità giuridica"⁷¹.

A tale statuizione hanno fatto seguito altre posizioni, in particolare da parte del Consiglio di Stato, che, sebbene abbiano ribadito l'inammissibilità di un ricorso di "Italia nostra" a tutela dell'ambiente, hanno precisato come gli appartenenti ad una collettività insediata su un territorio definito possano vantare una posizione differenziata, in forma singola o associata, nei confronti dei provvedimenti che incidono sul

⁷⁰ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 16 novembre 2011, n. 6050, in www.neldiritto.it.

⁷¹ Cfr. Cass. SS.UU., 8 maggio 1978, n. 2207, in *Foro it.*, 1978, I, c. 1090.

godimento concreto, da parte loro, del paesaggio e delle bellezze naturali di quella specifica zona, con la conseguenza che la questione della legittimazione processuale in materia ambientale “non può essere risolta in via meramente astratta, ma va riguardata nel concreto e, con riferimento ad “Italia nostra”, va negata in quanto i fini statutari da essa perseguiti hanno dimensione generale e non sono localizzabili in un territorio più o meno circoscritto”⁷².

A dirimere la *vexata quaestio* è intervenuta, in parte, la l. 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell’ambiente, che, agli artt. 13 e 18, ha attribuito alle associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale ed a quelle presenti in almeno cinque regioni, individuate con decreto del Ministro dell’ambiente “sulla base di finalità programmatiche e dell’ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell’azione e della sua rilevanza esterna”, il potere di intervenire nei giudizi per danno ambientale e di ricorrere, in sede di giurisdizione amministrativa, per l’annullamento di atti illegittimi. Alle medesime organizzazioni, l’art. 310 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ha poi conferito la legittimazione ad agire, secondo i principi generali, “per l’annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni di cui alla parte sesta”, in materia di danno ambientale e tutela dell’ambiente.

Tuttavia, come pure ha avuto modo di specificare la giurisprudenza, “rivestendo queste forme di legittimazione carattere eccezionale, dal perimetro della tutela vanno, comunque, esclusi gli atti aventi una valenza solamente urbanistica, giacché diretti esclusivamente alla gestione del territorio, senza alcuna ricaduta sui valori ambientali”⁷³. Proprio la maggiore focalizzazione sul *punctum dolens* delle associazioni ambientaliste, in conseguenza della sua parziale risoluzione, ha costituito il trampolino di lancio per una inarrestabile tendenza a dipanare la

⁷² Così Cons. Stato, Ad. plen., 19 ottobre 1979, n. 24, in *Cons. Stato*, 1979, I, p. 1289.

⁷³ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 28 febbraio 1992, n. 223, in *Foro it.*, 1993, I, c. 111.

questione della tutelabilità, tramite il ricorso, appunto, alla forma collettiva, di altri beni configurabili come interessi diffusi; anche in tali ipotesi, infatti, lo strumento elaborato onde consentirne la giustiziabilità si è rivelato l'ente esponenziale, inteso come un'aggregazione tangibile e temporalmente persistente, "afferente ad una realtà territoriale o ad una medesima manifestazione, non occasionale, della vita di relazione"⁷⁴.

A tal fine, risulta irrilevante il possesso della personalità giuridica, dovendosi, viceversa, prestare attenzione al dato sostanziale dell'effettiva rappresentatività dell'ente rispetto all'interesse di cui si assume portatore, sulla scorta di precise disposizioni statutarie che prevedano, espressamente, la tutela di determinati interessi, da considerarsi conformi a quel gruppo sociale di riferimento. Occorre, inoltre, accertare che l'interesse tutelato in sede giurisdizionale non presenti elementi di conflittualità, neppure potenziali, con quello che fa capo anche ad uno solo dei consociati, oppure "che non vengano tutelate unicamente le posizioni giuridiche di una parte dei consociati stessi"⁷⁵.

È dunque attraverso la presenza, sicuramente imprescindibile, dell'ente esponenziale che l'interesse diffuso, sino a quel momento adespota ed imprigionato nell'alveo dell'indifferenziazione, giunge a soggettivizzarsi, assurgendo al rango di interesse legittimo proprio dell'ente stesso e, di conseguenza, meritevole di tutela giurisdizionale; in tal senso esso costituirebbe una "derivazione dell'interesse diffuso, per sua natura adespota, non già una superfetazione o una posizione parallela di un interesse legittimo, comunque ascrivibile anche in capo ai singoli componenti della collettività"⁷⁶. Si tratta della c.d. teoria della "mutazione genetica dell'interesse diffuso", la cui cura, preclusa al

⁷⁴ Sul punto cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 18 novembre 2013, n. 5451, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁷⁵ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 16 novembre 2011, n. 6050, cit.

⁷⁶ Così, recentemente, Cons. Stato, Sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36, in www.giustizia-amministrativa.it.

singolo, è affidata ad una realtà collettiva⁷⁷; da qui il discendere di una sorta di “doppio binario” processuale, a seconda che l’associazione sia portatrice di interessi collettivi, nel qual caso la legittimazione non abbinerà di un espresso e speciale riconoscimento normativo, ma andrà verificata, in concreto, dall’autorità giudiziaria, oppure che essa svolga attività afferenti ad interessi di tipo generale o diffuso, nel qual caso la legittimazione necessiterà di una espressa attribuzione *ope legis*, in deroga a quanto previsto dall’art. 81 c.p.c. (si pensi, ad es., al caso dell’art. 139 del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, c.d. “codice del consumo”, che attribuisce, alle associazioni inserite in uno speciale elenco, la legittimazione “ad agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti”, laddove l’iscrizione nell’elenco è funzionale, contemporaneamente, a conferire all’ente natura esponenziale ed a consentire all’interesse diffuso di ergersi ad interesse collettivo)⁷⁸.

Può, quindi, desumersi che all’interno del variegato contesto giuridico - sociale attuale, la formula “interessi superindividuali” venga, ormai, associata all’espressione, da un lato, di una appartenenza di un interesse a più soggetti e, dall’altro, alla necessaria presenza intermediaria di un organismo collettivo idoneo ad attivare la tutela giurisdizionale per le suddette istanze nelle loro più multiformi rivendicazioni; si tratta, però, di una impostazione che, per quanto ampiamente accreditata in dottrina, desta non poche perplessità, necessitando, quantomeno, di alcune correzioni, che ne allontanino le tendenze estremizzanti, in particolar modo alla luce di due disposizioni costituzionali: la necessaria funzione servente, da parte delle formazioni sociali, nei confronti dell’individuo singolarmente inteso (*ex art. 2 Cost.*) e l’aspetto eminentemente soggettivo della tutela giurisdizionale (*ex art. 24 Cost.*).

⁷⁷ Cfr. MARIO NIGRO, *Le due facce dell’interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 112, 1987, V, c. 9.

⁷⁸ Cfr. NICOLA DURANTE, *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi. (Lectio magistralis svolta presso l’Università della Calabria, in Cosenza, il 29 aprile 2015)*.

In considerazione di queste frizioni alquanto stridenti, acquista sempre maggiore credibilità una nuova connotazione dell'interesse diffuso, che si concentri su un aspetto specifico insito nella suscettibilità ad essere ricondotto ad un numero non precisato di potenziali titolari; in tal modo, ed è qui che si annida l'elemento di novità, si abbandona quell'alea di incertezza e di desoggettivizzazione, a beneficio, all'opposto, di una indefinita possibilità di moltiplicazione della soggettivizzazione. Ne consegue, quindi, che sarebbe il singolo individuo ad accentrare su di sé la titolarità dell'interesse *de quo* e, in via successiva, del relativo diritto di agire in giudizio al fine di ottenere una tutela efficace e tempestiva da parte dell'ordinamento.

Appare chiaro, tuttavia, come non possa procedersi ad un simile capovolgimento di prospettiva senza, preliminarmente, aver operato una verifica circa l'impatto che la rilevanza giuridica della situazione soggettiva in esame potrebbe manifestare sul fondamentale principio dell'azione atipica e sulle numerose sfaccettature che gli strumenti processuali sono suscettibili di presentare in base alla via intrapresa dalla legittimazione a ricorrere. Proprio l'attributo della giuridicità che fa capo alla categoria degli interessi diffusi si rivela suscettibile di essere declinato in multiformi varianti, a seconda che si costruisca un impianto teorico che abbia come suo punto di partenza il dato sostanziale, o che si parta, al contrario, da un substrato a carattere processuale.

Una maggiore rilevanza accordata all'aspetto positivo può certamente consentire di ricavare, da un'ipotetica rilevanza giuridica di un interesse (appurata come presupposto), la potestà di agire in giudizio per la tutela del medesimo; allo stesso modo, in un'ottica di arricchimento biunivoco e non di esclusione, un ragionamento fondato sulla preminenza dell'aspetto processuale, e, quindi, rivolto alla meta del diritto sostanziale, si presta ad estrarre, da una disciplina concernente determinati tipi di azione "collettiva" (quali, ad es., le azioni a carattere popolare o le *class actions*), una fonte di certezza giuridica che avvolga

di rilevanza giuridica le situazioni di interesse che di tali, eventuali, strumenti processuali aggregati costituiscono l'innegabile presupposto ontologico.

Un sistema concettuale che pretendesse di innovare un così delicato settore dell'ordinamento giuridico, prescindendo dalla necessaria complementarità tra norma sostanziale e norma processuale e, di conseguenza, obliando la naturale intersezione tra rilevanza giuridica e presenza di strumenti idonei ad affermare quest'ultima, estraendola da un, altrimenti inevitabile, limbo di anonimato, confinato nell'universo delle mere dichiarazioni di principio, tradirebbe le aspettative dei consociati, alle cui istanze il diritto deve, imprescindibilmente, flettersi, ma, prima ancora, la propria stessa, intrinseca, natura.

1.1. L'interesse diffuso nel mare magnum delle posizioni giuridiche soggettive: aspetti introduttivi e ricognitivi circa il concetto di "meta-individualità".

La tematica che afferisce agli interessi diffusi, considerata sia dalla prospettiva di un corretto inquadramento positivo sia da quella, innegabilmente consequenziale, della tutela giuridica da accordare a tali situazioni soggettive, costituisce un *nihil sub sole novi*; la riflessione sulla materia in esame, infatti, ha caratterizzato da tempo l'esperienza giuridica, soprattutto a seguito dell'impatto avuto dalla Costituzione, il cui *leitmotiv* è improntato ad una connotazione altamente personalistica, volta alla tutela ed alla promozione della dignità umana, che ne costituiscono il fondamentale valore⁷⁹, e viene posta, per lo più, in chiave di rilevazione di esigenze "diffuse", *rectius* estesamente e realmente avvertite all'interno della società attuale ma, il più delle volte,

⁷⁹ Sul punto cfr. ANTONIO GUARINO, *Diritto ecclesiastico tributario e articolo 20 della Costituzione*, cit., p. 70.

insoddisfatte⁸⁰. Tuttavia, una maggiore attenzione alle problematiche sottese sembra aver trovato nuova linfa recentemente per effetto della maggiore sensibilizzazione di larghi strati di opinione, non soltanto nell'ambito dei cultori e degli operatori del diritto, verso tutta una serie di problemi che, come si è spesso sottolineato, investono il teatro della stessa sopravvivenza del genere umano⁸¹.

Nella prospettiva di un progresso tecnico incontrollato e privo, nella maggior parte dei casi, delle necessarie contromisure indirizzate ad eliminarne gli aspetti “tossici”⁸², si fa strada quell'atteggiamento di reazione in capo a numerose organizzazioni, il più delle volte a carattere spontaneo, le quali si sono contraddistinte per la messa in atto di propagande volte ad orientare le pubbliche scelte in una direzione sempre più marcatamente indirizzata a preservare i le aspettative fondamentali, tra le quali l'ambiente, la salute, i beni culturali.

In sede di teoria generale del diritto, il concetto di “situazione giuridica” ha, soltanto in un tempo piuttosto recente, acquisito autonomia di significato; inizialmente, infatti, designava una condizione di aspettativa in cui versava un soggetto non ancora divenuto titolare di un diritto soggettivo o di un interesse e, quindi, situato in una fase antecedente a quella propriamente inerente al rapporto giuridico⁸³. Le

⁸⁰ Cfr. NICOLÒ LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma-Bari, 1974, p. 6 ss.

⁸¹ Cfr. CENTRO STUDI AMMINISTRATIVI DELLA PROVINCIA DI COMO (a cura di), *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività*, in *Atti del XXIII convegno di Studi di Scienza dell'amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 21 ss.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ In argomento cfr. EMILIO BONAUDI, *La tutela degli interessi collettivi*, Fratelli Bocca, Torino, 1922; MARIO BESSONE - VINCENZO ROPPO, *Diritto soggettivo alla salute. Applicabilità diretta dell'art. 32 della Costituzione ed evoluzione della Giurisprudenza*, in *Politica del diritto*, 1974, p. 768; FEDERICO CARPI, *Cenni sulla tutela degli interessi collettivi nel processo civile e la cosa giudicata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1974, p. 957 ss.; VITTORIO FROSINI, *Situazione giuridica*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XVII, UTET, Torino, 1970, p. 468.; LÉON DUGUIT, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, Fontemoing, Paris, 1901; IDEM, *Traité de droit constitutionnel*, De Boccard, Paris, 1921; JAMES GOLDSCHMIDT, *Der Prozeß als Rechtslage. Eine Kritik des Prozessualen Denkens*, Springer, Berlin, 1925; UMBERTO FRAGOLA, *Le situazioni giuridiche nel diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1939; ALDO MARIA SANDULLI,

teorie avanzate dai diversi settori del diritto, in tema di situazioni giuridiche soggettive, si caratterizzano per complesse divergenze rese ancor più profonde da un uso non sempre uniforme dell'elemento linguistico⁸⁴; a ciò si aggiunge un costante moltiplicarsi, dal punto di vista quantitativo, cui non sempre fa seguito un'altrettanto effettiva evoluzione in termini qualitativi, delle situazioni giuridiche soggettive bisognose di tutela⁸⁵.

Allo stato, sembra più o meno condiviso l'orientamento che vede le situazioni giuridiche soggettive come una categoria comprendente le differenti modalità attraverso le quali il diritto valuta i comportamenti dei soggetti in relazione agli atti, in una dinamica per cui la norma non sancisce qualcosa in via astratta e categorica, ma determina gli effetti per

Il procedimento amministrativo, Giuffrè, Milano, 1940, p. 47 ss; FRANCESCO CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, 3° ed., Ristampa anastatica, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1999; GIUSEPPE SPERDUTI, *Contributo alla teoria delle situazioni giuridiche soggettive*, Giuffrè, Milano, 1944; ENRICO TULLIO LIEBMAN, *L'opera scientifica di J. Goldschmidt e la teoria del rapporto processuale*, in *Riv. dir. proc.*, 1950, p. 328 ss.; FRANCO CORDERO, *Le situazioni soggettive nel processo penale*, Giappichelli, Torino, 1956.

⁸⁴ Cfr. MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, 3° ed., Giuffrè, Milano, 1993, p. 496 ss: l'A. precisa come la scienza del diritto amministrativo abbia partecipato in maniera attiva al dibattito apertosi nel secolo scorso circa le situazioni giuridiche soggettive, apportando un notevole contributo di esperienze pubblicistiche. Per tale ragione i giuspubblicisti "erano spesso tentati di riproporre il proprio modo di vedere tali nozioni, che in passato non sempre coincideva con quello dei privatisti". In merito alle problematiche nascenti dalla questione dei concetti giuridici, si rimanda a HERBERT LIONEL ADOLPHUS HART, *Definition and theory in Jurisprudence (1953)*, in VITTORIO FROSINI (a cura di), *Contributi all'analisi del diritto*, Giuffrè, Milano, 1964, p. 50 ss; FLORIANO D'ALESSANDRO, *Recenti tendenze in tema di concetti giuridici*, in *Riv. dir. comm.*, 1967, I, p. 15 ss; FELICIANO BENVENUTI, *Evoluzioni nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Atti del Convegno celebrativo del 150° anniversario dell'istituzione del Consiglio di Stato*, Università di Torino - Miscellanea dell'Istituto giuridico, Serie II, Giuffrè, Milano, 1983.

⁸⁵ Interessanti le osservazioni, in punto di sviluppi delle situazioni giuridiche soggettive, di GIUSEPPE ABBAMONTE, *Profili programmatici della Costituzione*, in GIUNTA REGIONALE REGIONE UMBRIA - SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (a cura di), *Quinto convegno di contabilità pubblica. "Aspetti funzionali e organizzativi della programmazione"*, Università degli Studi di Perugia - Istituto di Studi giuridici, Perugia, 1980, p. 118 ss., il quale evidenzia un progressivo allargamento della tipologia delle situazioni soggettive in virtù dell'azione di minoranze attive le quali, facendosi portatrici di interessi di grandi dimensioni, riescono a conferire forma giuridica alle proprie iniziative, "non di rado sostituendosi alle istituzioni competenti".

l'ipotesi che si verifichi un atto previsto in astratto⁸⁶; ne consegue, in virtù di una trasposizione del discorso dal piano astratto a quello concreto, che la situazione giuridica che il diritto disciplina, tra due o più soggetti, ai fini della realizzazione di specifici interessi, coincide con il rapporto giuridico⁸⁷ propriamente inteso, da distinguersi in pubblico o privato a seconda della normativa di riferimento⁸⁸.

L'interesse globalmente considerato assume, quindi, la valenza di pietra ad angolo dell'intero sistema di rapporti, in quanto l'ordinamento attribuisce le numerose situazioni giuridiche soggettive nella misura in cui esse siano ritenute apprezzabili in base all'interesse medesimo e, in ogni caso, entro i confini dell'effettiva partecipazione di coloro i quali se ne fanno portatori⁸⁹. La conseguenza primaria di un esercizio corretto di tali situazioni giuridiche soggettive, in maniera conforme al dettato normativo, unitamente al rispetto dei limiti positivi del pubblico

⁸⁶ Cfr. NATALINO IRTI, *Introduzione allo studio del diritto privato*, vol. I, CEDAM, Padova, 1990, p. 59 ss. Ad avviso dell'A. "hanno nome di *situazioni giuridiche soggettive* i modi, differenti e molteplici, in cui il diritto, nell'ipotesi del verificarsi di certi fatti, valuta i comportamenti umani; esse si identificano con gli effetti giuridici in quando il diritto non comanda astrattamente e categoricamente, ma statuisce effetti per l'ipotesi che venga ad esistenza un determinato fatto".

⁸⁷ Cfr. PIETRO RESCIGNO, *Manuale del diritto privato italiano*, Jovene, Napoli, 1973, p. 221, il quale definisce il rapporto giuridico privato come "relazione tra soggetti per la realizzazione di interessi particolari che fanno capo a singoli o a gruppi".

⁸⁸ Cfr. VITTORIO OTTAVIANO, *Considerazioni sugli enti pubblici strumentali*, CEDAM, Padova, 1959, p. 5 ss., il quale evidenzia come la regolamentazione pubblicistica di un atto consista in una particolare considerazione riservata all'interesse che l'atto stesso serve. Negli atti amministrativi, ad avviso dell'A., emergerebbe in primo piano, a differenza degli atti rientranti nella sfera del lecito, l'interesse perseguito; ciò sia in quanto sussistente il preciso dovere di fornirvi una adeguata tutela, sia in quanto esso rappresenta, intrinsecamente, la causa giustificatrice degli effetti dell'atto. Esattamente il contrario accade, invece, per gli atti di natura privatistica, all'interno dei quali ciascun soggetto è libero nei termini di proposizione di un determinato fine, purché non travalichi il rispetto di alcuni limiti, quali la liceità della causa, il rispetto dell'ordine pubblico e del buon costume.

⁸⁹ Osserva PIETRO RESCIGNO, *Manuale del diritto privato italiano*, cit., p. 222 ss., come la nozione di interesse costituisca, anche in virtù di quanto sancito dagli artt. 1174-1322 c.c., l'autentico fulcro del sistema di autonomia privata; e ciò inteso non soltanto nell'accezione per cui i poteri, nelle loro svariate forme, vengano conferiti in ragione di interessi privati qualificati come socialmente apprezzabili, ma anche nel senso che detti poteri usufruiscono di una garanzia che incontra un limite unicamente nell'effettiva sussistenza di un interesse in capo al titolare. *Exempla trahunt*, si vedano gli artt. 833, 840 e 844 c.c. in tema di proprietà e gli artt. 1206 ss. c.c. in tema di obbligazioni.

interesse, conduce all'emanazione ed alla stipulazione di atti suscettibili di essere qualificati come legittimi e/o leciti. Non pare azzardato, dunque, affermare che, allo stato, la nozione di situazione giuridica possa trovare una adeguata definizione nel concetto di situazione sostanziale di interesse che fa capo ad un soggetto, sia esso individuo o ente, ed al quale l'ordinamento giuridico appronta una tutela⁹⁰. In base alla loro struttura in forma attiva o passiva, nonché in considerazione della loro consistenza sostanziale oltre che del grado e delle forme di tutela predisposte, le stesse assumono sembianze di diritti soggettivi, interessi, poteri, obblighi e doveri⁹¹.

Una tale impostazione è, ormai, pacificamente accolta dagli studi di diritto amministrativo, all'interno dei quali, peraltro, assume prevalente rilievo l'individuazione delle situazioni soggettive private riconosciute e tutelate nei confronti della pubblica amministrazione, nonché la ricostruzione delle concrete modalità attraverso le quali viene, alle medesime, accordata una protezione giuridica⁹². Non pare ultroneo, però, osservare che, nel settore amministrativo, l'analisi delle situazioni giuridiche soggettive assume un risvolto di carattere eminentemente pratico: ciò per effetto del sistema nazionale di tutela giurisdizionale

⁹⁰ Cfr. ROBERTO GAROFOLI - GIULIA FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, 7° ed., Nel Diritto Editore, Roma, 2014, p. 1885 ss.

⁹¹ Tra la vastissima letteratura concernente i criteri discretivi tra le varie situazioni giuridiche, si rinvia a FRANCESCO GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, 15° ed., Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011, p. 55; LINA BIGLIAZZI GERI - UMBERTO BRECCIA - FRANCESCO DONATO BUSNELLI - UGO NATOLI, *Diritto civile*, vol. I, UTET, Torino, 1987, p. 271; ELIO CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 7° ed., Giuffrè, Milano, 2005, p. 286 ss.; CARLO EMANUELE GALLO, *Soggetti e posizioni soggettive nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIV, UTET, Torino, 1999, p. 284 ss.; EUGENIO PICOZZA, *Le situazioni giuridiche soggettive*, in MARIO PILADE CHITI - GUIDO GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale.*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 499; ANTONIO ROMANO TASSONE, (voce) *Situazioni giuridiche soggettive (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir. (Agg.)*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1998; FRANCO GAETANO SCOCA, (voce) *Interessi protetti (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVII, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1989. Di indubbio valore risulta anche il contributo di MASSIMO OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002.

⁹² Cfr. ROBERTO GAROFOLI - GIULIA FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1885.

quale impianto “a doppia giurisdizione”⁹³, dove il criterio di riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo è principalmente affidato alla qualificazione, della situazione giuridica soggettiva fatta valere e dedotta in giudizio, quale diritto soggettivo o interesse legittimo⁹⁴. Peculiarità, questa, tutta appartenente all’ordinamento italiano, risultando sconosciuta ad altre realtà giuridiche, compresa quella afferente l’ambito del diritto dell’Unione europea⁹⁵.

Nell’ambito delle trasformazioni concettuali che hanno, progressivamente nel tempo, interessato la macrocategoria delle situazioni giuridiche soggettive, pochi altri temi hanno rappresentato un così alto metro di valutazione della capacità dei giuristi quanto lo studio della categoria degli interessi diffusi⁹⁶. Il motivo fondante di una problematica che afferisca tale categoria può essere ricercato nell’esigenza di rinvenire una situazione giuridica soggettiva confacente alle proprie istanze, laddove la sola tutela oggettiva approntata

⁹³ Cfr. ALDO TRAVI, *Diritti costituzionalmente protetti e riparto di giurisdizione*, in AA.VV., *Studi in onore di Alberto Romano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, pp. 1671-1679.

⁹⁴ Sul tema si rimanda alle considerazioni di EUGENIO CANNADA BARTOLI, (voce) *Interesse (Diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, vol. XXII, Giuffrè, Milano, 1972, p. 7; MARIO NIGRO, *Silvio Spaventa e la giustizia amministrativa come problema politico*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonino Papaldo*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 48, ad avviso del quale l’interesse legittimo costituirebbe uno dei maggiori rompicapo della teoria generale del diritto; ALBERTO ROMANO, *Diritto soggettivo, interesse legittimo ed assetto costituzionale*, in *Foro it.*, 1980, V, c. 258; IDEM, *La situazione legittimante al processo amministrativo*, in AA.VV., *Studi per il centenario della IV Sezione del Consiglio di Stato*, vol. II, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1989, p. 513.

⁹⁵ In argomento cfr. PAOLO SALVATORE, *La tutela degli interessi nel contesto europeo: riflessioni sui rapporti tra il sistema italiano di giustizia amministrativa e i principi comunitari*, in *Giur. amm.*, 2008, p. 49 ss.

⁹⁶ Si rimanda, *ex multis*, a GIORGIO BERTI, *Nota a decisione, sez. V, C.d.S., 9 marzo 1973 n. 253*, in *Le regioni*, 1973, p. 718 ss.; LORIANA ZANUTTIGH, *“Italia nostra” di fronte al C.d.S.*, in *Foro it.*, 1974, III, c. 34; FILIPPO SATTA, *Il cittadino “in attesa di espansione”*, in *Dir. soc.*, 1974, p. 764 ss.; NICOLÒ LIPARI, *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, cit., p. 5 ss.; FRANCO GAETANO SCOCA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, CEDAM, Padova, 1976, p. 43 ss.; GIOVANNI SALA, *Problemi del processo amministrativo nella giurisprudenza dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato: I - Legittimazione e interesse al ricorso*, in *Dir. proc. amm.*, 1983, I, p. 123 ss.; MARIO NIGRO, *Giustizia amministrativa*, 3° ed., Il Mulino, Bologna, 1983, p. 134; ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, 15° ed., Jovene, Napoli, 1984, p. 101 ss. e 123 ss.; GIUSEPPE GUARINO, *L’organizzazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 175 ss.

dall'ordinamento risulti insufficiente e lacunosa. L'esperienza giuridica conosce, ormai da tempo immemore, interessi comuni ad una pluralità di soggetti che, per il fatto stesso di coinvolgere una pluralità di individui, conducono gli operatori del diritto ad interrogarsi sulla valenza che eventuali forme di aggregazione sociale possono assumere in una prospettiva di attribuzione di giuridicità a tali interessi. Il dibattito sul tema ha conosciuto un forte sviluppo intorno agli anni Settanta, per poi rimanere, successivamente, in uno stato di relativa quiescenza, risvegliandosi, in epoca recente, anche in virtù della tendenziale sensibilità verso nuovi beni comuni e della introduzione legislativa di tecniche di tutela in tutto o in parte nuove.

A discapito dei vari mutamenti normativi succedutisi nel tempo, può rinvenirsi, tutt'oggi, un orientamento dominante che tende a considerare la dimensione del gruppo indispensabile alla tutela delle posizioni giuridiche in questione⁹⁷; una simile impostazione si collega strettamente alla nozione di interesse superindividuale, che sta ad indicare sia l'aspetto comune di un interesse a più soggetti, sia la necessità che questi ultimi si coalizzino al fine di assicurare una tutela giuridica a detto interesse⁹⁸, che risulterebbe inefficace se lasciata ai mezzi normalmente offerti dall'ordinamento e dalle istituzioni pubbliche⁹⁹.

Dal punto di vista del diritto amministrativo sostanziale, proprio l'elemento della superindividualità che caratterizza queste posizioni giuridiche ha condotto ad escludere la possibilità, da parte di un singolo soggetto, di assumerne la titolarità e, di conseguenza, la potestà di agire

⁹⁷ Sul punto cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2012, p. 11.

⁹⁸ Cfr. ANTONIO ROMANO TASSONE, *Situazioni giuridiche soggettive*, in MARCELLO CLARICH - GIULIANO FONDERICO (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007, p. 727 ss.

⁹⁹ Cfr. ROBERTO GAROFOLI - GIULIA FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1889.

in giudizio a loro tutela; dal punto di vista processualistico, invece, essendo lo strumento processuale finalizzato, per espressa previsione costituzionale, ad offrire tutela a situazioni giuridiche di carattere individuale, non risulterebbe idoneo a garantire quegli interessi che, per il fatto stesso di coinvolgere un numero imprecisato di soggetti, finiscono con il trascendere i singoli individui. Un simile problema, anche in considerazione del fatto che il diritto amministrativo ha quasi sempre costruito le sue concettualizzazioni intorno all'interesse legittimo, unica posizione storicamente riconosciuta e tutelata accanto al diritto soggettivo, in quanto interesse personale, differenziato e qualificato¹⁰⁰, costringe l'analisi in esame in anguste categorie e in riduttivi bivi: subire una compressione nell'anticamera degli interessi di mero fatto, privi di rilevanza giuridica o non poter prescindere dalla rappresentanza di organismi a carattere collettivo.

Si tratta di una metodologia di indagine che è stata utilizzata sia per offrire una connotazione precisa a posizioni giuridiche sostanziali aventi un fondamento normativo espresso, sia per interpretare alcuni istituti di giustizia amministrativa suscettibili, in via potenziale, ad essere utilizzati per tutelare questo tipo di interessi¹⁰¹. Tenendo in considerazione il primo aspetto, le posizioni giuridiche soggettive connotate dell'aspetto di sovra-individualità sono state suddivise in due *species* di un unico *genus*: interessi collettivi ed interessi diffusi: il gruppo organizzato, in entrambi i casi, costituisce l'essenza della giuridicità intrinseca all'interesse¹⁰².

L'interesse collettivo, in particolare, appartiene ad una componente organizzativa o in virtù del fatto che si concretizza in una posizione giuridica che è propria di una organizzazione *sic et simpliciter*, insuscettibile, quindi, di far capo ad un singolo, o perché, pur afferendo

¹⁰⁰ Sul punto cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 12.

¹⁰¹ Si veda, *ex multis*, VINCENZO CERULLI IRELLI, *Il procedimento amministrativo*, in IDEM, *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1997.

¹⁰² Cfr. AUGUSTO CERRI, *Interessi diffusi, interessi comuni. Azione a difesa*, in *Dir. soc.*, 1979, p. 83 ss.

omogeneamente a tutti i membri di un gruppo, risulta passibile di tutela unicamente grazie alla mediazione di un portavoce collettivo. L'interesse diffuso, invece, espande il suo raggio d'azione su una moltitudine indefinita ed indefinibile di soggetti, potenzialmente latori della situazione in esame, e pur tuttavia bisognosi dell'esistenza di un gruppo atto ad esprimerla¹⁰³.

Chiaro, appare, in entrambi i casi, come la presenza di un *quid* di collettivo si atteggi come una *condicio sine qua non* rispetto all'elemento della tutela da individuare in sede giurisdizionale, nella misura in cui il gruppo detiene una sorta di monopolio della titolarità della posizione sostanziale e del correlato diritto di azione.

Non sono mancati, tra l'altro, in giurisprudenza, orientamenti che hanno ricostruito il rapporto tra le due figure di interesse in esame nei termini di un procedimento di soggettivizzazione o corporativizzazione degli interessi diffusi in interessi collettivi, comuni a più soggetti che si associano come categoria o gruppo omogeneo per realizzare i fini del gruppo stesso; a differenza degli interessi diffusi, dunque, gli interessi collettivi sono suscettibili di una tutela giurisdizionale, in quanto trovano titolarità in enti esponenziali dotati di capacità di agire, distinti tanto dalla comunità generale quanto dai singoli associati all'interno dell'organizzazione (trattasi di interesse che fa capo ad un ente esponenziale di un gruppo non occasionale, della più varia natura giuridica, come associazioni riconosciute, di fatto, ordini professionali *et similia*)¹⁰⁴. L'interesse collettivo, perciò, pur essendo, al pari dell'interesse diffuso, un interesse superindividuale, si connota per la sua riferibilità ad un gruppo non occasionale¹⁰⁵.

Prendendo in considerazione, poi, l'angolo di visuale che riguarda gli strumenti processuali atti, in maniera astratta, a costituire una

¹⁰³ Cfr. GUIDO ALPA, *Interessi diffusi*, cit., p. 610 ss.

¹⁰⁴ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 16 novembre 2011, n. 6050, cit.

¹⁰⁵ Cfr. ROBERTO GAROFOLI - GIULIA FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1900.

protezione degli interessi di tipo sovra-individuale, incidendo anche profondamente sulla stessa configurazione degli interessi, essi vengono, il più delle volte, intesi quali istituti a carattere eccezionale, finalizzati ad una sorta di ripristino dello *status quo ante* in termini di legalità violata, ma certamente non utilizzabili come uno strumento individuale di protezione, neppure in maniera funzionale alla salvaguardia dell'utilità del bene oggetto di tutela in rapporto al soggetto che ne può usufruire; nell'insegnamento tradizionale, infatti, l'interesse viene riferito alla posizione che può assumere il soggetto, sia esso persona fisica o giuridica, nei confronti dei beni, che non ha e non può avere degli interessi da soddisfare per sé stesso, ma costituisce, appunto, una risorsa che accende nel soggetto l'interesse¹⁰⁶.

Alla luce di un simile impianto teorico può agevolmente desumersi come l'individuo, in quanto ontologicamente considerato, sia ben lontano dal poter essere qualificato come parametro di riferimento finale delle summenzionate posizioni soggettive, in virtù del fatto che queste ultime o risultano *tamquam non esset* per l'ordinamento giuridico o, in caso contrario, l'individuo ne subisce una vera e propria espropriazione, a beneficio di entità organizzate in vario modo diventando, così, un semplice mezzo per giungere all'attivazione di strumenti volti alla tutela di interessi appartenenti a categorie non precisate di soggetti. Non poche, tuttavia, si rivelano le discrasie di tale impostazione con il tessuto organico delineato dalla Costituzione: in particolar modo possono trarsi due ordini di valutazioni.

¹⁰⁶ In argomento si rimanda al classico lavoro di GEORG JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, J.C.B. Mohr Siebeck GmbH & Co., Tübingen, 1892, p. 40 ss.: l'A. evidenzia che "*Dieses Etwas aber wird in ein derartiges Verhältniss zum Individuum gesetzt wegen seiner Tauglichkeit für individuelle Zwecke. Dieses Etwas ist daß, was die nach der Ansicht der Rechtsordnung nothwendigen oder doch anerkannten Zwecke des Individuums fördert oder erfüllt. Mit anderen Worten: es ist ein Gut. Was objektiv gefaßt als Gut erscheint, wird subjektiv zum Interesse. Ein Interesse ist ein Gut nach der subjektiven Werthschätzung für die menschlichen Zwecke. Der ganze Zweck des Rechtes besteht in dem Schutz von Gütern oder Interessen*".

In primis non può essere trascurata la fondamentale relazione che viene ad instaurarsi, *ex art. 2 Cost.*, tra l'individuo e le formazioni sociali; queste ultime rappresentano un mezzo di cui la persona può usufruire per godere di determinati diritti, e non certamente una condizione alla quale detto esercizio deve essere subordinato. La garanzia offerta dalla norma costituzionale, infatti, non è appannaggio delle entità organizzate in formazioni sociali quanto, piuttosto, dei diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia all'interno di formazioni dove, però, è sempre la sua personalità a recitare un ruolo da assoluta protagonista¹⁰⁷; se si intende il diritto d'azione, ai sensi dell'art. 24 Cost., come una delle libertà fondamentali di cui la persona può disporre¹⁰⁸, e se si attribuisce alle formazioni sociali una funzione di *auxilium* nei confronti dell'esercizio dei diritti e delle libertà del singolo, non è difficile escludere la coerenza di un'impostazione che conferisca ad un organismo collettivo l'esclusiva del diritto di azione medesimo, quasi trasformando quella che è una libertà, *id est* di associarsi, in un obbligo di esercitarla per non vedersi precluso un diritto altrimenti inazionabile. In questa prospettiva può suscitare seri dubbi di costituzionalità ogni interpretazione volta ad ammettere la tutela giurisdizionale delle posizioni in esame in capo ad un soggetto collettivo escludendo, allo stesso tempo, che tale tutela possa radicarsi su qualsiasi membro del gruppo¹⁰⁹; non poche, d'altra parte, erano state le tendenze di inizio

¹⁰⁷ Seppur con riferimento più specifico al fattore religioso, il pericolo che una interpretazione troppo "collettiva" dell'art. 2 Cost. possa condurre ad un assorbimento della tutela del singolo nell'aleatorietà del concetto di formazione sociale, con conseguente perdita della primazia garantista che permea, invece, tutto il tessuto costituzionale, è acutamente avvertito da MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 86-87; si vedano anche le considerazioni di GIUSEPPE CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 140 ss. In senso analogo cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Il potere autorizzativo nel diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 15 ss.; LUIGI DE LUCA, *Diritto ecclesiastico ed esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 145 ss.

¹⁰⁸ Cfr. ROMOLO DONZELLI, *Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, Jovene, Napoli, 2008, p. 420 ss.

¹⁰⁹ Così si esprime CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 14.

secolo orientate, sul presupposto della presenza, ormai acquisita, nel tessuto giuridico - sociale di determinate istituzioni riconosciute e disciplinate dalla legge, aventi, di volta in volta, il carattere di rappresentanti di organismi corporativi o di intermediari tra il governo e le classi speciali di cittadini, a concedere a queste ultime la qualità di rappresentanti anche agli effetti della esperibilità del ricorso amministrativo in tutti quei casi in cui l'interesse non si fosse rivelato di natura *stricto sensu* personale rispetto all'individuo, argomentando che una simile linea sistematica non solo non avrebbe urtato contro i principi fondanti dello Stato moderno, inteso essenzialmente come Stato di diritto, ma avrebbe presentato degli indubbi vantaggi nella misura in cui all'azione, talvolta impulsiva e contraddittoria, dei singoli si sarebbe sostituita quella "più autorevole e ponderata di enti dotati di speciale competenza per apprezzare l'opportunità e la convenienza di ricorrere avverso atti amministrativi ritenuti lesivi dell'interesse di una classe, con l'indubbio vantaggio, poi, che la decisione sul ricorso avrebbe esercitato una efficacia maggiore"¹¹⁰.

In secundis giova focalizzare l'attenzione sulle caratteristiche del modello di tutela contenuto nella Costituzione; l'art. 24, infatti, offre un sistema di tipo soggettivo, all'interno del quale la tutela giurisdizionale non funge da mezzo di ripristino della legalità violata né assurge a strumento di "polizia" finalizzato al controllo del rispetto delle norme, bensì trova il suo più naturale sbocco nella protezione delle situazioni giuridiche a carattere individuale e nella realizzazione delle garanzie dei diritti ed interessi di qualsiasi natura¹¹¹. Ne consegue, quindi, che il diritto di azione non può che trovare la sua piena realizzazione nel

¹¹⁰ Cfr. EMILIANO BONAUDI, *La tutela degli interessi collettivi*, cit., pp. 109-110, così come riportato da BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *La tutela giurisprudenziale degli interessi diffusi e collettivi*, in *Riv. crit. dir. priv.*, a. III, n. 1, 1985, p. 33.; IDEM, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2 della Costituzione*, CEDAM, Padova, 1984, p. 97 ss.

¹¹¹ Cfr. LUIGI PAOLO COMOGGIO, *Art. 24*, in GIUSEPPE BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Società Editrice "Il Foro italiano"- Zanichelli, Roma-Bologna, 1981, p. 6 ss.

singolo, mentre la figura delle entità collettive deve essere ricondotta ad un ruolo di funzionalità e di accrescimento della tutela individuale stessa¹¹². Oltre questa indicazione, con la quale si pone l'accento sulla potenziale universalità della tutela giurisdizionale, l'art. 24, così come formulato e tradizionalmente interpretato dalla Corte costituzionale, non si distacca molto dal ragionamento sin qui svolto: volendo, infatti, attribuire alla norma *de qua* un principio di natura processuale, il diritto da essa riconosciuto presuppone "il possesso, in chi lo esercita, della titolarità di una situazione soggettiva di vantaggio, a carattere sostanziale, il cui riconoscimento, in caso di controversia, sia posto ad oggetto della pretesa fatta valere in giudizio"¹¹³.

Peraltro, anche una considerazione di tipo quantitativo si rivela utile a far luce sulla questione: il ruolo di monopolio attribuito agli organismi collettivi può essere superato in virtù della circostanza secondo la quale, che un interesse si manifesti un numero indefinito di volte in capo a soggetti differenti, non costituisce, di per sé, motivo sufficiente a comprometterne la struttura giuridica; sostenere, perciò, che, in mancanza di una norma espressa, un interesse superindividuale debba essere relegato al mero rango di interesse di fatto e, per questo, sfornito di tutela, per poi riqualificarsi ad interesse giuridicamente protetto per il solo fatto di riuscire a reperire una entità collettiva idonea a personificarlo, sembra, quantomeno, meritevole di ulteriore verifica ed approfondimento. Per di più lo stesso concetto di sovra individualità, deve essere interpretato in un modo da evitare, il più possibile, deviazioni e fraintendimenti; esso, infatti, rimanda ad una realtà trascendente il singolo individuo la quale, pur portandosi oltre le tesi per cui solo le persone fisiche e quelle giuridiche possono far valere

¹¹² In senso nettamente contrario, seguendo un'impostazione secondo la quale "in un assetto in cui fenomeni superindividuali vengono ampiamente presi in considerazione, l'art. 24 non può, contraddittoriamente, essere letto nel senso di rinverdire la tradizione individualistica della difesa giurisdizionale", cfr. BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *La tutela giurisprudenziale degli interessi diffusi e collettivi*, cit., p. 36.

¹¹³ Cfr. Corte cost., n. 7/1962, in www.giurcost.org.

giurisdizionalmente i propri interessi¹¹⁴, non può esorbitare dai confini che qualificano l'appartenenza di un interesse a più soggetti come un dato puramente numerico e non certamente come un attributo superiore ed estraneo alla realtà individuale. Di qui la necessità di instaurare un legame tra il soggetto in quanto tale e l'interesse superindividuale che, allo stesso tempo, sottolinei la peculiarità del secondo conservando, però, l'identità giuridica del primo.

La cornice concettuale su cui ci si muove, perciò, sta proprio nella rivalutazione della dimensione plurima, che deve riflettere soprattutto nella sua essenza di fenomeno aggregante di più interessi individuali, affinché il soggetto titolare della posizione giuridica soggettiva di interesse possa rimanere legittimato ad agire *uti singulus*, coadiuvato (e non depotenziato) dagli esponenti collettivi, in un criterio di tutela *ad adiuvandum*, che si aggiunga e non si sostituisca, che accresca ma non diminuisca.

Lo stesso movimento dagli interessi di tipo superindividuale a quelli di tipo plurisoggettivo trascende il mero dato nominale, sfociando in implicazioni ben più dense di significati concettuali; varie, infatti, sono le problematiche connesse alla individuazione delle situazioni soggettive in questione, per risolvere le quali è indispensabile verificare la rilevanza giuridica della posizione del soggetto, che gli consenta una libertà di azione a difesa della propria posizione. In termini di rapporto sussistente tra diritto sostanziale e processo, così come tra titolarità di un interesse giuridicamente rilevante e legittimazione ad agire, si sono fatti strada vari e disparati orientamenti: uno di essi, ad esempio, mutua il proprio impianto dall'antico dibattito tra l'interesse collettivo *stricto sensu* inteso e interesse collettivo "di serie", considerando quest'ultimo

¹¹⁴ Sul punto si rivelano fondamentali le ricerche di RICCARDO ORESTANO, *Il "problema delle persone giuridiche" in diritto romano*, vol. I, Giappichelli, Torino, 1968; IDEM, *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto: linee di una vicenda concettuale*, in *Jus*, 1960; FRANCESCO GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in GIUSEPPE BRANCA - ANTONIO SCIALOJA (a cura di), *Commentario del Codice civile*, Società Editrice "Il Foro italiano"-Zanichelli, Roma-Bologna, 1976.

come quello i cui portatori non possano essere identificati *ex ante*, con la conseguenza che l'agglomerato di riferimento risulta a fattispecie aperta, trovando una specificazione unicamente nel momento in cui una determinata attività ripercuote i propri effetti sui singoli¹¹⁵.

Tipologie paradigmatiche dell'interesse collettivo in senso stretto sarebbero, invece, quelle legate, da un lato, al mondo del lavoro e professionale e, dall'altro, a gruppi, comunità ed enti identificati attraverso un meccanismo di collegamento a carattere territoriale. Non di rado, poi, si verificano veri e propri conflitti tra enti di tipo esponenziale e gruppo "esponenziato": lo stesso procedimento per cui da un interesse plurisoggettivo si articola, ai fini della rappresentanza di quest'ultimo, una qualche organizzazione che se ne faccia portatrice, infatti, conduce, il più delle volte, alla situazione in cui lo sviluppo dell'organizzazione

¹¹⁵ Sul punto si rinvia alle osservazioni di NICOLA JAEGER, *Diritto pubblico e diritto privato nella disciplina del rapporto di lavoro*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 570 ss.; IDEM, *Corso di diritto processuale civile*, Edizioni "La Goliardica", Milano, 1956, p. 15 ss.; FLORIANO D'ALESSANDRO, *Persone giuridiche e analisi del linguaggio*, in UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA - PUBBLICAZIONI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA (a cura di), *Studi in memoria di Tullio Ascarelli*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 241 ss.; PIER GIUSTO JAEGER, *L'interesse sociale*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 9 ss.; la distinzione è utilizzata, anche se in senso parzialmente diverso, anche da FRANCESCO GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, cit., p. 51; un'analisi del fenomeno in relazione alla qualificazione della struttura associativa come "aperta" o "chiusa" viene da ALESSANDRO PACE, *Art. 18*, in GIUSEPPE BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 223 ss.; per una trattazione più ampia che interessa la distinzione tra "bene collettivo esclusivo" (in cui si ha una proporzionalità inversa tra l'utilità individuale ed il numero di partecipanti all'azione collettiva) e "bene collettivo inclusivo", si rimanda a MANCUR OLSON, *The logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge - Massachusetts, London, 1966, p. 61; riflessioni attinenti al tema in esame, da una prospettiva più corporativistica, si ritrovano in NICOLA COCO, *Sulla costituzione di parte civile delle associazioni sindacali*, in *Il diritto del lavoro*, 1928, p. 414 ss.; ANGELO BIAGIO BIAMONTI, *Interessi di categoria e diritti soggettivi degli enti sindacali*, in *Il diritto del lavoro*, 1930, p. 500 ss.; ARTURO CARLO JEMOLO, *Ricorso di associazioni sindacali nell'interesse della categoria avverso atti amministrativi*, in *Foro it.*, 1931, III, c. 130; CARLO MARIA IACCARINO, *L'interesse di categoria e il ricorso giurisdizionale*, in *Foro it.*, 1932, III, c. 225; RENATO BALZARINI, *Sull'interesse di categoria come interesse legittimo*, in *Il diritto del lavoro*, 1933, I, p. 31 ss.; GIUSEPPE CHIARELLI, *La personalità giuridica delle associazioni sindacali*, CEDAM, Padova, 1931; FRANCESCO CARNELUTTI, *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, CEDAM, Padova, 1936; WIDAR CESARINI SFORZA, *Preliminari sul diritto collettivo*, in IDEM, *Il corporativismo come esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano, 1942; ANDREA ORSI BATTAGLINI, *Gli accordi sindacali nel pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 117 ss.

provoca la nascita di interessi propri in seno all'apparato burocratico, avulsi e distaccati da quelli di cui l'apparato medesimo avrebbe dovuto farsi portatore e che costituivano il motivo principale, se non unico, della sua creazione; questi ultimi, fisiologicamente funzionali all'interesse superindividuale, al cui servizio sono posti, si ritrovano ad assumere una valenza che oscilla tra la neutralità completa e la contraddittorietà marcata rispetto all'interesse "servito"¹¹⁶.

Proprio in questa prospettiva di alto rischio di "spersonalizzazione" dell'interesse diffuso occorre dunque muoversi, per evitare una privazione, ai danni del singolo individuo, della titolarità vuoi delle situazioni soggettive vuoi del correlato diritto di azione, a beneficio di formazioni sociali non sempre identificate secondo i canoni della democrazia rappresentativa, in palese attrito con la logica costituzionale di servizio dell'elemento collettivo rispetto al singolo; senza trascurare, poi, la conciliabilità con quanto disposto dall'art. 24 Cost., in una visione estremamente soggettiva per cui qualunque azione intrapresa a tutela di interessi di natura superindividuale non è finalizzata al soddisfacimento di un interesse superiore bensì è al servizio della tutela di un interesse che fa capo all'individuo, sia esso singolo o numericamente più esteso. Questo aspetto si dimostra rilevante sia in ottica generale di sistema, sia ai fini della risoluzione di spinose e più concrete questioni, finanche di

¹¹⁶ La distinzione tra un interesse di tipo "servente" (*Verbandsinteresse*) ed un interesse "servito" (*Gruppeninteresse*) nasce in capo all'ordinamento tedesco. Vari i riferimenti in dottrina: si rimanda, *ex multis*, a MANFRED WOLF, *Die Klagebefugnis der Verbände. Ausnahme oder allgemeines Prinzip?*, J.C.B. Mohr Siebeck GmbH & Co., Tübingen, 1971, p. 34. In senso analogo EMIL PETER MÜLLER, *Die Sozialpartner. Verbandsorganisationen, Verbandsstrukturen*, Deutscher Instituts-Verlag, Köln, 1980, p. 23; ALBERT VON MUTIUS, *Zulässigkeit der Verbandsklage*, in *Verwaltungsarchiv*, 1973, p. 311 ss.; BERND BENDER, *Die Verbandsklage*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1977, p. 166 ss.; KARL AUGUST BETTERMANN, *Zur Verbandsklage*, in *Zeitschrift für Zivilprozeß*, 1972, p. 113 ss.; JÜRGEN LÜTHGE, *Die Verbandsklage im Bremischen Naturschutzgesetz*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1980, p. 1037 ss.; ECKARD REHBINDER, *Argumente für die Verbandsklage im Umweltrecht*, in *Zeitschrift für romanische Philologie*, 1976, p. 157 ss.; IDEM, *Die heftige Verbandsklage auf dem Prüfstand der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1982, p. 666 ss.; cfr. anche GUNTHER TREUBNER, *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung*, J.C.B. Mohr Siebeck GmbH & Co., Tübingen, 1978.

tipo processuale, attinenti tanto ai risvolti della proiezione degli interessi plurisoggettivi all'interno del processo amministrativo (contraddittorio, possibilità di impugnazione degli atti a carattere generale, effetti del giudicato) quanto alla corretta ripartizione dei ruoli tra il cittadino e la pubblica amministrazione nel contesto di eventuali azioni popolari o di ricorsi per efficienza.

Il collegamento tra la realtà degli interessi superindividuali e quella, apparentemente simile, degli interessi plurisoggettivi necessita, dunque, di una attenta rivisitazione dei rapporti tra l'ambito sostanziale e quello processuale, nell'accezione del secondo come momento attuativo¹¹⁷ del primo; si evince abbastanza facilmente, infatti, come una delle primarie ristrettezze metodologiche delle tradizionali impostazioni dottrinali sia da ravvisare nelle azzardate commistioni tra problematiche di natura squisitamente sostanziale, finalizzate all'individuazione delle situazioni giuridiche soggettive da tutelare, e questioni di natura processuale, indirizzate, maggiormente, a fare chiarezza sulla titolarità del diritto di azione *ex art. 24 Cost.* e sulle sue concrete modalità attuative¹¹⁸; la motivazione più calzante che può attribuirsi a questa tendenza è da rinvenire vuoi nella linea ermeneutica per cui l'accesso al sistema di tutela giuridica viene considerato come l'effettiva controprova

¹¹⁷ Secondo il classico insegnamento di GIUSEPPE CHIOVENDA, *Saggi di diritto processuale civile*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1993, p. 385 ss., così come riportato anche da GIOVANNI LEONE, *Elementi di diritto processuale amministrativo*, CEDAM, Padova, 2008, p. 19 ss.

¹¹⁸ Cfr. PASQUALE DEL PRETE, *L'interesse a ricorrere nel processo amministrativo*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1951, I, p. 38 ss.; SEBASTIANO CASSARINO, *Le situazioni giuridiche e l'oggetto della giurisdizione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1956, *passim*; ENRICO GUICCIARDI, *Interesse personale, diretto e attuale*, in *Giur. it.*, 1961, III, c. 1; ALDO MARIA SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sott'ordinati*, Morano, Napoli, 1963, p. 223 ss.; MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, parte I, in *Riv. dir. proc.*, 1963, p. 522 ss.; LEOPOLDO MAZZAROLLI, *Interesse al processo e utilità ritraibile dal processo*, in *Foro amm.*, 1973, I, p. 790; FILIPPO SATTA, *Principi di giustizia amministrativa*, CEDAM, Padova, 1978; GUIDO GRECO, *L'accertamento autonomo del rapporto nel giudizio amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 70; GIORGIO BERTI, *Momenti della trasformazione della giustizia amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 22, 1972, p. 1861 ss.; LUCA RAFFAELLO PERFETTI, *Diritto di azione ed interesse ad agire nel processo amministrativo*, CEDAM, Padova, 2004, pp. 236-277.

della validità di qualsivoglia sistema di tipo garantista, vuoi nella mancanza di chiarezza circa il profilo di autosufficienza dell'elemento sostanziale. La stessa coltre oscura che avvolge la titolarità delle singole situazioni soggettive, *in primis* dal punto di vista individuale, causa una traslazione dell'analisi sul piano strettamente processuale, il cui primario simbolo di riconoscimento è rappresentato dalla *legittimatio ad causam*. Ed è proprio alla luce della presunta inidoneità di tali interessi a trovare stabilità in relazione ad un singolo soggetto che si volge l'attenzione ad un ente esponenziale che se ne faccia portatore e, di conseguenza, sia considerato legittimato ad agire in giudizio per la sua tutela piena ed effettiva¹¹⁹.

Difficile sarebbe, certamente, (e lungi dal proporre una simile idea) utilizzare un criterio metodologico che scindesse del tutto l'aspetto sostanziale da quello processuale, due facce della stessa medaglia che, divise, priverebbero il diritto stesso in quanto entità della sua solidità e ragion d'essere ontologica; tuttavia, nel caso in esame, risulta molto forte l'utilizzo, sul versante della tutela *stricto sensu* giurisdizionale, di tecniche ermeneutiche volte quasi a collocare gli interessi *de quibus* in

¹¹⁹ Osserva VINCENZO VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, cit., p. 222 ss., come esista “una tendenza ad affidare compiti di tutela di interessi superindividuali prevalentemente ai gruppi organizzati piuttosto che ai singoli individui, nel convincimento di una maggiore capacità dei gruppi di agire in maniera coordinata, di impostare e seguire strategie a lungo termine, di ottenere un'adeguata assistenza e di porsi, anche sul piano economico, come validi antagonisti di parti abituate ad approfittare del carattere strettamente «individuale» degli interessi e del processo”. Per considerazioni analoghe su temi più specifici, quali ad es. il diritto all'ambiente, assunto nell'ambito del diritto alla salute, cfr. SALVATORE PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, cit.; in giurisprudenza si rimanda a Cass. SS.UU., 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Giur. it.*, 1980, I, c. 859, con note di SALVATORE PATTI e CESARE SALVI; più variamente in dottrina cfr. CESARE MASSIMO BIANCA, *Diritto civile I. La norma giuridica. I soggetti*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 209. In senso contrario cfr. STEFANO RODOTÀ, *Le azioni civilistiche*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 81, il quale mette in guardia contro “la tradizionale logica civilistica tendente a frammentare, in una miriade di segmenti, conflitti che hanno una evidente matrice unitaria”; ROBERTO PARDOLESI, *Il problema degli interessi collettivi e i problemi dei giuristi*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 241, ad avviso del quale “quella degli interessi collettivi è una sintesi di valori sociali diffusi troppo impensabili perché la loro tutela possa essere rimessa *tout court* all'iniziativa individuale”.

uno spazio giuridico ove risalti, implicitamente, una sorta di *praesumptio de praesumpto* circa la loro irrilevanza dal punto di vista della considerazione individuale¹²⁰.

Ai fini dell'elaborazione di una teoria che focalizzi l'attenzione sulla non necessaria sussistenza del nesso tra carattere plurisoggettivo di un interesse e negazione di una titolarità individuale, appare prodromico anteporre una verifica della giuridicità sostanziale della posizione di interesse ad una ricerca del soggetto eventualmente legittimato all'azione in quanto, considerato il principio di atipicità insito nell'art. 24 Cost., il diritto di azione non può prescindere dall'esistenza di una situazione giuridica meritevole di tutela e dalla differenziazione del soggetto che se ne proclami titolare.

L'accertamento circa la legittimità processuale si colloca dunque, a rigor di logica, in una fase successiva a quella strutturata da una pregiudizialità che impone un'analisi sostanziale della posizione vantata dal presunto latore e dalla quale si abbia, come conseguenza, l'attivazione del diritto ex art. 24 Cost. In una simile dinamica, tuttavia, il momento giurisdizionale non va certamente accantonato: attenendosi sempre ad una visione servente dello strumento processuale rispetto al fattore sostanziale, emerge come il riconoscimento del diritto d'azione implichi la sussistenza di una pretesa sostanziale avente ad oggetto il medesimo interesse per il quale l'azione di tutela viene concessa; ne scaturisce che la disposizione processuale assume essa stessa una valenza sostanziale, poiché può risultare di fondamentale ausilio per la

¹²⁰ Cfr. ENRICO GABRIELLI, *La legittimazione ad agire per la tutela degli interessi diffusi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, p. 989 ss.; sulla stessa lunghezza d'onda anche le considerazioni di ANDREA PROTO PISANI, *Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi (o più esattamente: superindividuali) innanzi al giudice civile ordinario*, in AA.VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 263 ss., ad avviso del quale, la via percorribile sarebbe quella di "attribuire la legittimazione ad agire esclusivamente ai rappresentanti di gruppi o di associazioni che abbiano, come espresso fine istituzionale, la tutela di interessi collettivi specifici, occorrendo, però, accertare la rappresentatività degli enti portatori di tali interessi (senza che, a tal fine, sia necessario uno specifico attestato legislativo)".

giustificazione del carattere di rilevanza giuridica da attribuire ad una situazione soggettiva di interesse¹²¹.

A ben vedere, quindi, l'elemento della giustiziabilità degli interessi a carattere plurisoggettivo passa attraverso una duplice, nonché reciproca, corrispondenza: si espande dalla visuale del diritto sostanziale per giungere al profilo processuale, secondo un preciso procedimento che fa scaturire, dall'apprezzamento circa la rilevanza di un interesse, la legittimazione ad agire in giudizio per la sua tutela, per poi risalire nuovamente all'area del diritto sostanziale, secondo un movimento uguale e contrario al primo¹²².

L'ostacolo che normalmente viene a frapporsi dinanzi ad una ricostruzione in tal senso è rappresentato, sicuramente, dall'alea di indeterminatezza che avvolge i presunti titolari di interessi di questo tipo; tuttavia, ad un'attenta osservazione, non sfugge che si tratta di un pericolo più ipotetico che reale in quanto il cuore della tutela giuridica si innesta su quanto sancito dalla *regula iuris*, depotenziando ogni altro tipo di congettura a beneficio della sola attività di verifica circa il soggetto effettivamente tutelato e, quindi, meritevole del beneficio della protezione giuridica; è qui che si ritaglia il suo spazio l'elemento della differenziazione¹²³, quale ricognizione di tutti i fattori di collegamento tra l'interesse *de quo* e la dimensione in cui si muove il soggetto visto

¹²¹ Cfr. GIUSEPPE CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale civile*, 3° ed., Jovene, Napoli, 1923, p. 81 ss., il quale concepisce quale "oggetto del processo" non soltanto la volontà concreta di legge sostanziale, della cui esistenza ed attuazione si tratta (*id est* la ragione fatta valere), ma anche "il potere di chiederne l'attuazione, cioè l'azione"; si tratta di una teoria che suscitò accesi dibattiti in seno alla dottrina processualcivile europea, in particolare tra gli studiosi tedeschi. In senso analogo cfr. FRIEDRICH STEIN, *Die Urkunden und Wechselprozeß*, BiblioLife, Charleston - South Carolina, 1923, p. 45 ss. In senso contrario si esprimeva, anni prima, KONRAD HELLWIG, *Anspruch und Klagerecht. Beiträge zum bürgerlichen und zum Prozeßrecht*, G. Fischer, Jena, 1900, pp. 157-158; IDEM, *Klagerecht und Klagmöglichkeit*, Deichert, Leipzig, 1900, p. 61 ss. L'ampio respiro del dibattito è acutamente riportato da EMILIO BETTI - FRANCESCO CARNELUTTI, *Diritto sostanziale e processo*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 62 ss.

¹²² Tale strategia giuridica è ben enucleata da CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 19.

¹²³ Cfr. ROSARIO FERRARA, *Contributo allo studio della tutela dei consumatori. Profili pubblicistici*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 434.

nella sua singolarità specifica. Ed è utile anche precisare come tra l'atto qualificativo e quello di differenziazione di uno stesso interesse sia ben difficile enucleare una confusione o un'invasione di competenze, nella misura in cui il primo ha una sua sussistenza autonoma rispetto all'esercizio del potere, mentre il secondo può ben rinvenirsi *in itinere*, con un lasso di tempo che trova la sua ragion d'essere nel fatto che se il rilievo di una situazione giuridica soggettiva è sempre *ab origine* individuabile, nel momento in cui un soggetto concretizza, con il suo agire, quanto prescritto dalla norma in via puramente astratta, la fase attinente alla differenziazione può manifestare la sua portata in un tempo postumo.

Non si tratta, come è agevolmente intuibile, di semplici dietrologie terminologiche: l'atto di riconoscimento della legittimazione ad agire in capo alle associazioni rappresentative, che il legislatore prevede chiaramente in riferimento a determinati ambiti, conserva una notevole autonomia ontologica e concettuale rispetto alla riserva di azione in capo a soggetti collettivi in quanto, nel primo caso, si riscontra una valutazione circa la rilevanza giuridica delle situazioni di interesse che presuppone la possibilità di un'azione di tipo individuale¹²⁴. In virtù dell'interdipendenza tra i due concetti appare nitida una caratteristica portante dell'interesse plurisoggettivo: una situazione giuridica che presenta la peculiarità di una potenziale appartenenza ad una pluralità

¹²⁴ Cfr. GIUSEPPE CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, vol. I, Jovene, Napoli, 1933, p. 368 ss., il quale, tuttavia, sostenendo che la legittimazione ad agire deve intendersi come "la identità della persona dell'attore colla persona cui la legge concede l'azione", afferma che "nel maggior numero dei casi, la questione dell'appartenenza d'un diritto e di un'azione si confonde colla questione dell'esistenza del diritto e dell'azione". Pur, dunque, classificando l'istituto in esame tra le condizioni dell'azione, l'illustre A. riteneva che la mancanza della legittimazione ad agire dell'attore conducesse ad una pronuncia di rigetto nel merito. La peculiarità della concezione chiovendiana sull'istituto della legittimazione ad agire, quindi, consiste nel fatto che essa sarebbe una condizione per l'accoglimento nel merito della domanda, *rectius* una condizione della sentenza favorevole, piuttosto che una condizione per la pronuncia nel merito; sul concetto di legittimazione ad agire quale condizione o presupposto della decisione in merito si veda anche ENRICO REDENTI, *Il giudizio civile con pluralità di parti*, Giuffrè, Milano, 1911, rist. 1960, p. 250 ss.; ANTONIO SEGNI, *L'intervento adesivo: studio teorico-pratico*, Marchesi Editore, Roma, 1929, p. 152 ss.

indefinita di soggetti, nella misura in cui, però, questa tipicità non dà luogo ad una desoggettivizzazione, bensì ad una soggettivizzazione più marcata e che trova nuova linfa nel ripetuto collegamento tra soggetto portatore ed attività di tutela.

Quanto detto vale anche in senso inverso: prendendo, cioè, in considerazione le statuizioni di diritto sostanziale che conferiscono la legittimazione ad agire ad una pluralità di individui. In questa misura, le azioni di tipo popolare¹²⁵ o di classe non rappresentano soltanto un mezzo finalizzato alla tutela degli interessi in esame ma anche (e, probabilmente, in via preliminare) appigli concettuali dai quali è possibile ricavare una giustificazione alla validità giuridica di questi ultimi. La strumentalità dell'azione processuale al diritto sostanziale, più volte rimarcata, dipinge l'azione popolare come un normale strumento di tutela di un diritto, connotato, però, dall'appartenenza al cittadino *uti civis* che, in quanto tale, ha pur sempre un carattere prettamente individuale¹²⁶.

¹²⁵ Sul tema la letteratura è ampia: si rinvia, *ex multis*, a LODOVICO MORTARA, *Delle azioni popolari nel diritto positivo vigente*, in IDEM, *Commentario del Codice e delle leggi di procedura civile*, vol. I, F. Vallardi Editore, Milano, 1923, p. 618 ss.; GUIDO ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in VITTORIO EMANUELE ORLANDO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. II, 3, Società Editrice Libreria, Milano, 1935, p. 279 ss.; ANDREA LUGO, (voce) *Azione popolare - a) Parte generale*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 868 ss.; ALDO MARIA SANDULLI, *L'azione popolare contro le licenze edilizie*, in *Riv. giur. edil.*, 1968, II, p. 3 ss.; VINCENZO SPAGNUOLO VIGORITA, *Interesse pubblico e azione popolare nella "Legge ponte per l'urbanistica"*, in *Riv. giur. edil.*, 1977, II, p. 387 ss.; FRANCESCO TERESI, *Considerazioni sull'azione popolare avverso le licenze edilizie e spunti ricostruttivi delle azioni popolari in generale*, in *Foro amm.*, II, 1971, p. 836 ss.

¹²⁶ Cfr. VITTORIO DENTI, *Aspetti processuali della tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *Studi in memoria di Salvatore Satta*, vol. I, CEDAM, Padova, 1982, p. 58 ss.; GIOVANNI MARIA ARMONE, *Commento sub art. 1469-sexies*, in ANDREA BARENGHI (a cura di), *La nuova disciplina delle clausole vessatorie nel Codice civile*, Jovene, Napoli, 1996, p. 239 ss., dove l'A. critica il legislatore del 1996 per "la propria riluttanza ad introdurre un'azione collettiva a struttura popolare, nella quale, cioè, tutti i membri della collettività considerata sono legittimati ad agire in giudizio"; afferma, inoltre, che "coraggio e coerenza avrebbero, invece, consigliato di seguire la scelta del Decreto legislativo sulla pubblicità ingannevole, in base al quale la cessazione del messaggio pubblicitario può essere chiesta [...] anche dai singoli"; in tal senso si esprime anche CLAUDIO CONSOLO, *Spiegazioni di diritto processuale civile. II. Le disposizioni generali*, Zanichelli, Bologna, 1998, p. 165 ss.

La doppia corrispondenza tra diritto ed azione, dunque, permette di interrogarsi legittimamente circa l'*an* ed il *quomodo*, dall'elemento della giuridicità di interessi suscettibili di appartenere a più individui, sia possibile trarre un beneficio anche in favore dei singoli membri di una collettività; la biunivocità del rapporto tra il diritto sostanziale e quello processuale è sicuramente più evidente se si considera la fonte dalla quale può scaturire l'elemento della rilevanza giuridica di un interesse, *id est* la norma positiva o quella processuale, la quale ultima assume, in tal caso, una valenza totalmente equiparata alla prima.

Non pare ultroneo rilevare come, in tale sede, non si voglia approfondire in termini generici il rapporto tra diritto sostanziale e processo quanto, piuttosto, utilizzare lo spettro di unitarietà dell'ordinamento giuridico ed i suoi intimi collegamenti sottostanti come ulteriore argomentazione a favore della "non desoggettivizzazione" delle posizioni di interesse di natura superindividuale; l'interesse, quindi, non diventa oggetto immediato dell'azione di tutela, così come non costituiscono oggetto immediato di contesa i diritti individuali degli altri appartenenti alle categorie rappresentative.

Si tratta di un riscontro del quale il giudice non è certamente chiamato a tenere conto, sottraendosi, dal suo campo d'indagine, l'analisi circa la potenziale plurioffensività di un determinato comportamento del quale viene chiesta, eventualmente, la repressione; l'eventuale estensione degli effetti della sentenza anche ad altri soggetti che si proclamano lesi da una medesima violazione non costituisce una circostanza idonea a considerare, quale oggetto del giudizio, anche le posizioni giuridiche omologhe di altri soggetti¹²⁷. Finanche la legittimazione ad agire

¹²⁷ Cfr. FRANCESCO PAOLO LUISO, *Principio del contraddittorio ed efficacia della sentenza verso terzi*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 9 ss.; FRANCESCO CARNELUTTI, *Efficacia diretta ed efficacia riflessa della cosa giudicata*, in IDEM, *Studi di diritto processuale civile*, vol. I, CEDAM, Padova, 1925, p. 431 ss.; ENRICO TULLIO LIEBMAN, *Efficacia ed autorità della sentenza*, Giuffrè, Milano, 1935; IDEM, *Pluralità di legittimati all'impugnazione di un unico atto*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1937, p. 64 ss.; ENRICO ALLORIO, *La cosa giudicata rispetto ai terzi*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 262 ss.

risulterà, nelle sue forme, ordinaria, dovendosi ravvisare qualche peculiarità unicamente circa l'estensione del giudicato; la conferma è ravvisabile, d'altra parte, nel fatto che anche considerando un rilevante aspetto di alcune fattispecie di azioni popolari, in virtù del quale un diverso soggetto agente risulta legittimato a proporre impugnazione avverso una sentenza emessa *inter alios*, quest'ultimo non rappresenta altro che una forma particolare di opposizione di terzo, proposta anticipatamente, *ex art. 344 c.p.c.*, considerando, poi, che la brevità del termine concesso per questo tipo di azioni manifesta la strumentalità di una simile previsione a garanzia dell'attore popolare, quasi nell'ottica di una rimessione in termini *sui generis*, riconoscendo al soggetto il diritto di azione giudiziale anche una volta scaduto il termine per la proponibilità della medesima¹²⁸.

I portatori di interessi diffusi coinvolgono, quindi, nelle loro pretese, anche soggetti terzi, la cui incidenza viene ad assumere un impatto notevole in termini di estensione di tutela giuridica e la cui presenza corrobora in termini quantitativi il requisito della superindividualità; ed il medesimo requisito, proprio in quanto finalizzato a rendere, determinate istanze, meritevoli di tutela, richiede che alcune tipologie di istanze giuridiche presentino, preliminarmente, un'autonomia sistematica di carattere individuale.

¹²⁸ Per un'analisi circa la questione dell'impugnabilità della pronuncia ad opera di soggetti che non abbiano, inizialmente, proposto il giudizio, si rinvia a STEFANO RECCHIONI, *Revocazione delle sentenze della Cassazione: carenza di legittimazione del terzo ad impugnare anche nel giudizio elettorale. Nota a Cass., Sez. I, 7 luglio 2000*, in *Corr. giur.*, 2001, p. 1599 ss.

1.2. *Interessi collettivi e interessi diffusi: problema (solo) definitorio o discrasia concettuale tra interessi meta-individuali e tutela senza soggetto?*

L'articolato complesso di norme giuridiche di cui è intriso l'intero ordinamento italiano si è rivelato, da sempre, uno dei principali motivi di una quasi innaturale tendenza ad operare, nell'ambito di qualsiasi questione a sfondo normativo, una dicotomia tra sfera del pubblico e del privato elaborando, così, una distinzione tra interessi pubblici o a carattere generale ed interessi di rilievo marcatamente privatistico¹²⁹. Le conseguenze di una simile impostazione non possono che ripercuotersi anche sull'ambito della tutela giurisdizionale, nell'ottica secondo la quale il processo penale e quello amministrativo coinvolgerebbero maggiormente interessi di tipo pubblico, mentre quello civile verterebbe unicamente su situazioni a rilevanza privatistica, in quanto strumento privilegiato per la tutela dei diritti soggettivi¹³⁰.

Lo stretto legame tra diritto soggettivo e processo civile consente di pervenire ad un'idea dell'istituto processuale a connotazione "servente" rispetto alla tutela di tali situazioni giuridiche; tuttavia, nonostante l'appartenenza dei diritti soggettivi all'individuo in quanto parte sostanziale all'interno di un rapporto giuridico abbia consolidato la signoria del singolo sul potere di azione *ex art. 24 Cost.*¹³¹, non possono definirsi del tutto estranee al nostro ordinamento fonti normative che legittimano, quantomeno, un dubbio circa una automatica correlazione

¹²⁹ Cfr. MAURO CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi e diffusi*, in *Giur. it.*, 1975, IV, c. 49; in senso parzialmente diverso si veda SALVATORE PUGLIATTI, (voce) *Diritto soggettivo. Diritto pubblico e diritto privato*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Giuffrè, Milano, 1964, p. 696 ss.

¹³⁰ Cfr. ELIO FAZZALARI, *Note in tema di diritto e processo*, Giuffrè, Milano, 1957; LUIGI MONTESANO, *La tutela giurisdizionale dei diritti*, 2° ed., UTET, Torino, 1994, p. 19 ss.; SERGIO MENCHINI, *I limiti oggettivi del giudicato civile*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 53 ss.; CRISANTO MANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2003, p. 7 ss.

¹³¹ Si veda in proposito LUCIO LANFRANCHI, *Le animulae vagulae blandulae e l'altra faccia della luna*, in IDEM (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. XVII ss.

tra diritto soggettivo e processo in termini di indispensabilità. Vuol farsi riferimento, in merito, tanto a quell'insieme di norme attributive di poteri processuali al Pubblico Ministero, finalizzate alla tutela di categorie di interessi di natura non esclusivamente privatistica, quanto agli istituti che afferiscono ai due fenomeni, tra di essi inscindibilmente connessi, della giurisdizione oggettiva e della giurisdizione volontaria¹³².

¹³² A dir poco alluvionale si rivela la mole di riferimenti in materia. Ci si limita a segnalare, tra i tanti, ENRICO ALLORIO, *L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale*, in IDEM, *Problemi di diritto*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1957, p. 116 ss.; IDEM, *Saggio polemico sulla "giurisdizione volontaria"*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1948, p. 487 ss.; VIRGILIO ANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, vol. I, Jovene, Napoli, 1979, p. 56 ss.; ANTONIO CARRATTA, *I procedimenti cameral-sommari in recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1992, p. 1049 ss.; IDEM, *Sulla tutela del diritto soggettivo di natura processuale "inciso" dal provvedimento camerale (nota a Cass., Sez. I, 30 agosto 1995, n. 9151)*, in *Giur. it.*, 1996, I, 1, c. 751; AUGUSTO CERINO CANOVA, *Per la chiarezza di idee in tema di procedimento camerale e di giurisdizione volontaria*, in *Riv. dir. civ.*, 1987, p. 431 ss.; AUGUSTO CHIZZINI, *La revoca dei provvedimenti di giurisdizione volontaria*, CEDAM, Padova, 1994; MARIA GIULIANA CIVININI, *I procedimenti in camera di consiglio*, Tomi I e II, UTET, Torino, 1994; VITTORIO DENTI, *La giurisdizione volontaria rivisitata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1987, p. 33 ss.; ELIO FAZZALARI, *La giurisdizione volontaria*, CEDAM, Padova, 1953; IDEM, (voce) *Volontaria giurisdizione*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 331 ss.; EDUARDO GRASSO, *I procedimenti camerali e l'oggetto della tutela*, in *Riv. dir. proc.*, 1990, p. 35 ss.; LUCIO LANFRANCHI, *La roccia non incrinata. Garanzia costituzionale del processo civile e tutela dei diritti*, Giappichelli, Torino, 1999, *passim*; IDEM, (voce) *Giusto processo*, in *Enc. giur. Treccani.*, vol. XV, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2001, p. 2 ss.; IDEM, (voce) *Procedimenti decisori sommari*, *Ivi*, XXIV, 1991; IDEM, "Pregiudizi illuministici" e "giusto processo" civile, in IDEM (a cura di), *Giusto processo civile e procedimenti decisori sommari*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 1 ss.; IDEM, *I procedimenti camerali decisori nelle procedure concorsuali e nel sistema della tutela giurisdizionale dei diritti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1989, p. 905 ss.; IDEM, *Riflessioni "de iure condito" e "de iure condendo" sulla tutela cognitiva ordinaria e sommaria*, in *Riv. giur. lav.*, 1982, I, p. 269 ss.; CRISANTO MANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, vol. III, Giappichelli, Torino, 2000, p. 399 ss.; IDEM, *Giurisdizione (in generale)*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, vol. IX, UTET, Torino, 1993, p. 145 ss.; GIAN ANTONIO MICHELI, *Opere minori di diritto processuale civile*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 193 ss.; LUIGI MONTESANO, *La tutela giurisdizionale dei diritti*, cit., p. 25 ss.; IDEM, (voce) *Giurisdizione volontaria*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XV, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1989; IDEM, *Giudizi camerali su atti e gestioni di società e tutela giurisdizionale di diritti e di interessi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1999, p. 819 ss.; IDEM, *Sull'efficacia, sulla revoca e sui sindacati contenziosi dei provvedimenti non contenziosi dei giudici civili*, in *Riv. dir. civ.*, 1986, I, p. 591 ss.; IDEM, "Dovuto processo" su diritti incisi da giudizi camerali e sommari, in *Riv. dir. proc.*, 1988, p. 915 ss.; ANDREA PROTO PISANI, *Usi e abusi della procedura camerale ex art. 737 e segg. c.p.c. (Appunti sulla tutela giurisdizionale dei diritti e sulla gestione di interessi devoluta al giudice)*, in *Riv. dir. civ.*, 1990, I, p. 393 ss.

Da questa congerie di considerazioni emerge la legittimità della questione relativa alla possibilità, in capo all'ordinamento giuridico italiano, di rendersi adatto a tutelare situazioni giuridiche che presentino una rilevanza trascendente la dimensione puramente individuale. Il rimando a posizioni di interesse superindividuale qualifica la rilevanza di una posizione giuridica in capo ad un numero indefinito di soggetti implicando, in una prospettiva di eventualità e non di necessità, una potenziale coalizzazione dei medesimi soggetti al fine di pervenire ad una effettiva tutela giuridica.

Non può tacersi, in proposito, della circostanza che vede nella stratificazione della società uno dei fattori scatenanti di un evento fenomenico le cui radici si riscontrano in istituti differenti¹³³, vuoi per ubicazione vuoi per la provenienza da determinati e diversificati ambiti. Non può negarsi, d'altra parte, che la superfetazione di situazioni a carattere superindividuale sia un fenomeno in continua espansione che, a differenza delle cristallizzate posizioni giuridiche di diritto soggettivo ed interesse legittimo, rispetto alle quali il problema di un eventuale coinvolgimento plurisoggettivo rileva unicamente dal punto di vista processuale, *rectius* nella fase del contraddittorio, coinvolge i concetti stessi di appartenenza, di norma “a fattispecie aperta o chiusa”¹³⁴ e di “nuovi diritti”¹³⁵.

¹³³ La stretta correlazione tra una società “collettivizzata” ed una tutela giurisdizionale necessaria contro violazioni che assumono, anch'esse, ripercussioni generali, è evidenziata da MAURO CAPPELLETTI, *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, cit., p. 367. Si tratta, come è evidente, di posizioni la cui collocazione in termini di rilevanza confina, in modo molto stretto, con un terreno prettamente politico, fatto di un sistema di bilanciamento tra valori collettivi ed individuali ed “è proprio alla collettività che sono imputati, in ultima analisi, tutti gli interessi eventualmente in conflitto”; cfr. MASSIMO VILLONE, *La collocazione istituzionale dell'interesse diffuso*, in ANTONIO GAMBARO (a cura di), *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato. Con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori*, Giuffrè, Milano, 1976, p. 78 ss.

¹³⁴ Si esprime in questi termini ANTONIO CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 79 ss.

¹³⁵ Cfr. FRANCO MODUGNO, *I diritti del consumatore: una nuova “generazione” di diritti?*, in GIOVANNI COCO (a cura di), *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore*.

La problematica in esame si interseca, poi, anche con questioni più squisitamente costituzionali e processuali¹³⁶: dall'esercizio della funzione giurisdizionale, con relative limitazioni, al ruolo che assume il giudice¹³⁷, passando per la legittimazione ad agire e per l'estensione del giudicato in provvedimenti attinenti la tutela di determinate tipologie di interessi¹³⁸. Tuttavia, in virtù di un meccanismo, mentale prima ancora che giuridico, la fase processuale dell'ammissione alla tutela conquista un netto vantaggio sulle altre problematiche, in particolar modo concentrando l'attenzione sulla sfera della legittimazione, come ineludibile corollario dell'opera di ricerca concreta dei soggetti riconosciuti idonei ad avviare il meccanismo di natura giurisdizionale¹³⁹, nonché come *trait d'union* tra

Atti del Convegno (14 dicembre 2007), Giuffrè, Milano, 2010, p. 2 ss.; IDEM, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 21 ss.

¹³⁶ Cfr. ANDREA PROTO PISANI, (voce) *Parte nel processo (dir. proc. civ.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 917 ss.: l'A. sottolinea come le radicate divergenze strutturali tra *petitum* e *causa petendi*, all'interno delle azioni a tutela degli interessi collettivi, procedano di pari passo con una profonda differenza sostanziale delle stesse situazioni giuridiche (dall'ambiente alla salute, dagli interessi dei consumatori alla libertà sindacale, dagli interessi dei soci a quelli di comunità religiose di base), nonché delle metodologie di composizione di interessi contrapposti (talvolta la composizione avviene in maniera diretta in virtù della esplicita disciplina legale del fenomeno; talaltra si ritrova in normative costruire attraverso l'uso di clausole generali finendo, per forza di cose, ad essere rimessa all'arbitrio del singolo giudice). Non a caso l'A. parla di "scetticismo verso il tentativo di creare una nuova categoria dommatica a carattere generale ed astratto" e di preferenza nel "puntare sull'esame analitico, con riferimento alle singole ipotesi, degli specifici problemi sostanziali e processuali che si nascondono dietro la generica espressione «tutela degli interessi collettivi»".

¹³⁷ Parla di un vero e proprio "ruolo politico" del giudice in determinate controversie, volto ad un'opera di propaganda giuridica di alcune categorie di interessi rilevanti per la collettività, VITTORIO DENTI, *Relazione introduttiva*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 3; si veda anche STEFANO RODOTÀ, *Le azioni civilistiche*, Ivi, p. 81 ss.

¹³⁸ Cfr. VINCENZO VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, cit., p. 14; meritevoli anche gli spunti di CARMINE PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, p. 649. Ad avviso dell'A., tre sarebbero le fondamentali questioni alle quali si dovrebbe volgere l'attenzione in materia di interessi pluri-individuali e di relativa tutela giurisdizionale: i soggetti legittimati ad agire in giudizio per ottenere protezione delle proprie istanze; le condizioni necessarie e sufficienti per rendere determinati interessi tutelabili; gli effetti ed i limiti di estensione delle eventuali pronunce di merito a conclusione di ipotetici giudizi instaurati.

¹³⁹ Cfr. VINCENZO VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, cit., p. 65 ss. Va precisato, in ogni caso, che nonostante la tutela giurisdizionale della categoria di interessi in esame rappresenti il fulcro del dibattito, non può obliarsi

il campo del diritto sostanziale e la fase procedurale¹⁴⁰. Non è mancato chi, infatti, abbia notato come sia proprio il diritto di azione il terreno all'interno del quale l'ordinamento misura sé stesso in termini di effettività¹⁴¹, che vede nella fase dell'instaurazione del giudizio la sua pietra ad angolo¹⁴²; lo stadio prodromico di accertamento finisce per assumere, perciò, un'importanza fondamentale nella misura in cui il giudice compie una verifica delle condizioni di ammissibilità della

di alcune proposte enucleate dalla dottrina in relazione alla possibilità di pervenire ad una qualche forma di tutela extra-giurisdizionale, che prescindendo dallo strumento processuale. Si tratta, in buona sostanza, di meccanismi di protezione alternativi, nati con la finalità principale di deflazionare il carico processuale, sia a mezzo di soluzioni ispirate a criteri di prevenzione che tramite deviazioni in sede para-processuale (è il caso dell'istituzione di Autorità amministrative indipendenti, di recenti forme di mediazione e conciliazione, di figure simili a quella scandinava dell'*ombudsman*, *et similia*). Per alcuni riferimenti sull'argomento, considerato nella sua generalità e non, dunque, solo in merito alla tutela di posizioni giuridiche ben specifiche, si rinvia a MARIO PILADE CHITI - FRANCO MASTRAGOSTINO, *Forme alternative di risoluzione delle controversie con la pubblica amministrazione ed effettività della tutela*, Bononia University Press, Bologna, 2009; MARIO PILADE CHITI, *Le forme di risoluzione delle controversie con la pubblica amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comm.*, 2000, p. 1 ss.; GIUSEPPE SANVITI, *Limiti e alternative della tutela giurisdizionale nelle controversie amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, p. 49 ss.; GUIDO GRECO, *Contratti e accordi della pubblica amministrazione con funzione transattiva (Appunti per un nuovo studio)*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 223 ss.; MARIA VACCARELLA, *Arbitrato e giurisdizione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 2 ss.; RENATO LASCHENA, *Arbitrato nelle controversie amministrative*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. II, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1988, p. 2 ss.; PASQUALE DE LISE, *L'arbitrato nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1990, p. 1196 ss.; GIOVANNI VERDE, *Arbitrato e pubblica amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, p. 246 ss.; FRANCESCO ASTONE, *Strumenti di tutela e forme di risoluzione bonaria del contenzioso nel codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2007; SAVERIO STICCHI DAMIANI, *Le forme di risoluzione delle controversie alternative alla giurisdizione. Disciplina vigente e prospettive di misurazione statistica*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 2003, p. 743 ss.; ANTONIO ROMANO, *L'arbitrato*, in BRUNO SASSANI - RENATO VILLATA (a cura di), *Il processo davanti al giudice amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 526 ss.

¹⁴⁰ Si esprime così FRANCO GAETANO SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, 2° ed., Giappichelli, Torino, 2006, p. 232 ss.; si veda anche ADA PELLEGRINI GRINOVER, *Significato sociale, politico e giuridico della tutela degli interessi diffusi*, in *Riv. dir. proc.*, 1999, p. 17 ss.

¹⁴¹ Cfr. ANDREA ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia "non amministrativa" (Sonntagsgedanken)*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 49 ss.

¹⁴² Cfr. SALVATORE SATTA, (voce) *Giurisdizione (nozioni generali)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 222.

domanda proposta in un'operazione di inquadramento del coacervo di istanze e necessità concrete all'interno delle categorie del diritto¹⁴³.

La centralità che negli studi di settore riveste il profilo attinente la legittimazione ad agire non è collegata unicamente all'importanza che l'accesso alla tutela riveste nell'ambito di ogni sistema garantista, ma dipende anche da particolari interpretazioni del fenomeno processuale¹⁴⁴, considerato anche come la pressante istanza di tutela di determinati beni comuni, "insuscettibili di essere considerati in una prospettiva individuale"¹⁴⁵, abbia subito notevoli influenze da parte di quell'ossatura processuale ritagliata a misura di diritto soggettivo ed interesse legittimo¹⁴⁶.

¹⁴³ Sull'attività "decodificatrice" del giudice si sofferma ROBERTA LOMBARDI, *La tutela delle posizioni meta-individuali nel processo amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 114 ss.

¹⁴⁴ Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 29.

¹⁴⁵ Si esprime in questi termini NICOLÒ TROCKER, *Gli interessi diffusi nell'opera della giurisprudenza*, cit., p. 1114 ss.

¹⁴⁶ Sul punto cfr. ROSARIO FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., p. 482 ss.: l'A. evidenzia come gli interessi in oggetto abbiano sofferto, per lungo tempo, di un vuoto di tutela all'interno dell'ordinamento giuridico, soprattutto in virtù di quella reticenza ad estendere, in deroga ai principi fondamentali in materia di legittimazione, il processo a qualunque soggetto auto-proclamato portatore di determinate situazioni, finanche non qualificato. Aggiunge che "l'azione popolare, rappresentando una deviazione rispetto al sistema ordinario, distorcerebbe le caratteristiche e le finalità del giudizio, riducendolo a mero mezzo di controllo". Sul tema si rimanda anche a GUSTAVO VIGNOCCHI, *Il problema della tutela degli interessi diffusi nel quadro di enti, raggruppamenti e ordinamenti a sfondo economico*, in AA.VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività (XXII Convegno di Scienza dell'Amministrazione, Varenna 22-24 settembre 1977)*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 221 ss. In campo giurisprudenziale, invece, cfr. TAR Campania, Napoli, Sez. I, 15 gennaio 2008, n. 204, in www.giustizia-amministrativa.it, dove si afferma che "la legittimazione ad impugnare un provvedimento amministrativo deve essere direttamente correlata alla situazione giuridica sostanziale che si assume lesa dal provvedimento e postula l'esistenza di un interesse attuale e concreto all'annullamento dell'atto; in caso contrario l'impugnativa verrebbe degradata al rango di azione popolare a tutela dell'oggettiva legittimità dell'azione amministrativa, con conseguente ampliamento della legittimazione attiva al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, in insanabile contrasto con il carattere di giurisdizione soggettiva che la normativa ordinaria e costituzionale ha attribuito al vigente sistema di giustizia amministrativa". In senso analogo cfr. TAR Sardegna, Sez. II, 8 ottobre 2007, n. 1807, in *Foro amm. Tar*, 2007, p. 3296; TAR Lombardia, Brescia, 8 maggio 2006, n. 456, in *Foro amm. Tar*, 2006, p. 1601; TAR Toscana, Sez. I, 28 giugno 2004, n. 2300, in *Foro amm. Tar*, 2004, p. 1683; TAR Toscana, Sez. III, 11 giugno 2004, n. 2053, in

Piuttosto automatico si è rivelato, secondo questi parametri, il sorgere di un sistema di tutela avulso da concreti riferimenti che ricollegassero gli interessi *de quibus* all'individuo considerato nella sua singolarità, qualificando l'istituto processuale (civile ma anche amministrativo) come inadatto ad offrire garanzie adeguate a situazioni potenzialmente idonee ad interessare una indeterminata congerie di soggetti¹⁴⁷, in virtù della sua predisposizione ontologica nei confronti delle posizioni giuridiche a carattere individuale¹⁴⁸. In questo modo il risultato a cui si è pervenuti ha esorbitato dalla dimensione soggettiva della tutela, sfociando in un condizionamento dei prevalenti orientamenti dottrinali e giurisprudenziali ad opera di una presunta incompatibilità tra la realtà superindividuale degli interessi e l'appartenenza individuale. Certamente il primo effetto di un tale *modus procedendi* è stato la considerazione della giuridicità delle situazioni di interesse diffuso e collettivo come dipendente dall'esistenza di organizzazioni in grado sia di divenirne portatrici sia di essere legittimate ad agire in giudizio, in un confuso *melting pot* tra l'aspetto puramente sostanziale e quello processuale; tuttavia non passa inosservata neppure la circostanza secondo cui le azioni popolari e di classe, con legittimazione riconosciuta

Foro amm. Tar, 2004, p. 1685; TAR Valle d'Aosta, 17 febbraio 2004, n. 18, in *Foro amm. Tar*, 2004, p. 344; TAR Friuli Venezia Giulia, 28 gennaio 2003, n. 42, in *Foro amm. Tar*, 2003, p. 36 ss.; TAR Liguria, Sez. II, 3 maggio 2003, n. 551, in *Rass. dir. farm.*, 2003, p. 768 ss.

¹⁴⁷ Su questa linea ANTONIO CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 88 ss.; cfr. anche GUIDO ALPA, *Interessi diffusi*, cit., p. 611, il quale, acutamente, osserva che “la storia degli interessi si rivela la storia dei tentativi di elaborare tecniche processuali per apprestarne una difesa, ma è anche la storia di tentativi di superare l'impronta individualistica assegnata agli interessi e alle azioni”.

¹⁴⁸ Cfr. VINCENZO CAIANIELLO, *Introduzione al tema del convegno*, in AA.VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività (XXII Convegno di Scienza dell'Amministrazione, Varenna 22-24 settembre 1977)*, cit., p. 29 ss.: evidenzia l'A. come “il significato dell'art. 24 Cost. appare ispirato al principio secondo cui non può esistere un mero diritto d'azione, oppure un generalizzato diritto di tutelare interessi non propri”. Secondo questa analisi ed in considerazione della circostanza per cui il nocciolo dell'interesse consisterebbe in una relazione tra un soggetto ed un bene della vita, rendendo impossibile la sussistenza dell'interesse medesimo prescindendo dal soggetto, il problema principale degli interessi diffusi sarebbe “una questione di personalizzazione, trattandosi di stabilire chi ne possa essere riconosciuto quale portatore”.

ad indeterminate categorie di soggetti, avrebbero perduto la propria connotazione di strumenti garantistici, abdicando in favore di un meno universo oggettivo di tutela mirato al ripristino della legalità violata.

Si è, d'altra parte, già accennato ai seri dubbi di costituzionalità che un simile sistematica è idonea a porre, anche e soprattutto in virtù dell'interdipendenza innegabile tra il singolo individuo e le formazioni sociali, le quali sono chiamate, finanche nel ruolo assunto durante la fase processuale, a rappresentare un incremento in termini di tutela e non una *deminutio* della stessa, e della valenza principalmente individualistica dell'art. 24 Cost., per la quale sarebbe opportuno rifuggire eccessive considerazioni del processo in chiave oggettivistica o collaborativa¹⁴⁹. All'interno di queste crepe potrebbe trovare una collocazione la prospettiva del principio individualistico della tutela, vista da un angolo di visuale che la qualifichi non come limite in termini di garanzia, bensì come elemento che la rende possibile e la esige¹⁵⁰.

Principale corollario di una siffatta tesi è sicuramente che il coinvolgimento, da parte di un determinato interesse, di una pluralità di soggetti, rientri nella sfera degli elementi accidentali, non rappresentando un profilo fondamentale idoneo a sottrarre alcun tipo di legittimazione a questi ultimi¹⁵¹; di conseguenza, ciò che potrebbe risultarne influenzato sarebbero le modalità con le quali si perviene ad una tutela effettiva e ad una gestione organizzativa ma non la tutela stessa, che rimane in capo al soggetto considerato nella sua individualità¹⁵².

¹⁴⁹ Cfr. ANDREA ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia "non amministrativa" (Sonntagsgedanken)*, cit., p. 46 ss.

¹⁵⁰ Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 33 ss.

¹⁵¹ Sul tema cfr. MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 15. L'illustre A. adopera una suggestiva similitudine, affermando che "così come l'esistenza di una epidemia non significa che non vi siano malati singoli, ma che ve ne sono troppi di una stessa malattia, la diffusione di un interesse non comporta che non vi siano soggetti che ne hanno la titolarità, ma che ve ne sono troppi".

¹⁵² Cfr. VINCENZO VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, cit., p. 11 ss.; CARMINE PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, cit., p. 675 ss.: l'A. mette bene in risalto questo aspetto quando

In riferimento alla questione dell'identificazione terminologica delle categorie in esame, va detto che il dibattito intorno alla natura dell'interesse collettivo e diffuso non ha mai trovato momenti di unanimità e concordia residuando, dopo oltre trent'anni dai primi studi di settore, un vasto dissenso in relazione alla qualificazione di questa tipologia di interessi nonché alla stessa denominazione idonea a coglierne appieno la portata¹⁵³. Una delle principali motivazioni addotte a giustificazione del suddetto stato di *impasse* è rinvenibile nella considerazione che “prima gli studiosi e poi i giudici sono apparsi impegnati, più che nella percezione esatta del fenomeno, nella ricognizione della sua rilevanza sul piano del diritto positivo e, quindi, nella ricerca dei mezzi di tutela *in iudicio*”¹⁵⁴.

La progressiva emersione di nuove situazioni giuridiche meritevoli di tutela rappresenta, per l'ordinamento giuridico, un fenomeno ciclico che si ripresenta in maniera quasi cadenzata all'attenzione del giurista; è sufficiente volgere l'attenzione ai dibattiti in tema di nuovi diritti emergenti, rispetto al contenuto tradizionalmente accordato ai diritti

sottolinea che “la tutela degli interessi collettivi non esclude od espropria gli interessati dei poteri di azione individuali, poiché quando una condotta plurioffensiva colpisce interessi individuali e interessi collettivi, gli strumenti di tutela di questi ultimi esercitano un ruolo non di tutela esclusiva, bensì suppletiva”. Si rimanda anche alle considerazioni di LUCA RAFFAELLO PERFETTI - ALBERTO CLINI, *Class action, interessi diffusi e legittimazione a ricorrere degli enti territoriali nella prospettiva della statuto costituzionale del cittadino e delle autonomie locali*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, p. 1435 ss., ad avviso dei quali “si potrebbe discutere se davvero le posizioni soggettive sostanziali siano incapaci di contenere pretese comuni ad altri individui o comunità, eppure, contemporaneamente, restare propri di chi agisce per la riparazione di una lesione patita”.

¹⁵³ Il termine “interesse diffuso” viene utilizzato da MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 7, in riferimento alla legge 8 luglio 1986, n. 349, in materia di norme a tutela dell'ambiente ed istitutiva di appositi organi rappresentativi. Dà conto della permanente difficoltà in materia anche CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Aracne Editore, Roma, 2005, p. 19 ss.; cfr. anche NICOLA JAEGER, *Attività processuali con efficacia normativa e tutela di interessi generali (di serie)*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Segni*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1967, p. 3 ss.

¹⁵⁴ L'espressione adoperata è di EDUARDO GRASSO, *Gli interessi della collettività e l'azione collettiva*, in *Riv. dir. proc.*, 1983, p. 27.

costituzionalmente codificati¹⁵⁵; oppure al già ricordato dibattito intorno alla valenza dell'art. 2 Cost. ed alla sua interpretabilità quale norma a fattispecie chiusa o aperta¹⁵⁶. Si tratta di un fenomeno che, nell'ambito dei differenti settori nei quali si manifesta, si fa portatore delle istanze pulsanti nel cuore delle strutture sociali, alle quali, tuttavia, non sempre fanno da contraltare situazioni giuridiche idonee ad essere tutelate mediante i tradizionali strumenti giudiziari. È proprio in questo *vulnus* che si insinua l'opportunità, da un lato, di un recepimento solerte, ad opera del legislatore, delle esigenze di tutela sempre crescenti, finalizzato al riconoscimento della protezione giurisdizionale con conseguente elevazione a diritti soggettivi e/o interessi legittimi oppure di una salvaguardia mediante la predisposizione di mezzi differenti dall'azione tipicamente giudiziaria¹⁵⁷, nonché, dall'altro, di una sollecitazione

¹⁵⁵ In proposito cfr. FRANCO MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 2 ss. e 21 ss.; GIORGIO RECCHIA, *Considerazioni sulla tutela degli interessi diffusi nella Costituzione*, in ANTONIO GAMBARO (a cura di), *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato. Con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori*, cit., p. 25 ss.; PAOLO COMANDUCCI, *Diritti vecchi e nuovi: un tentativo di analisi*, in *Materiali storia cult. giur.*, 1987, p. 95 ss.; ANDREA PROTO PISANI, *Nuovi diritti e tecniche di tutela*, in *Dir. e giur.*, 1991, p. 227 ss.; ANTONIO RUGGERI, "Nuovi" diritti fondamentali e tecniche di positivizzazione, in *Pol. dir.*, 1993, p. 183 ss.

¹⁵⁶ Cfr. ALESSANDRO PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, 2° ed., CEDAM, Padova, 1990, p. 4 ss.; IDEM, *Diritti fondamentali al di là della Costituzione?*, in *Pol. dir.*, 1993, p. 3 ss.

¹⁵⁷ Cfr. PAOLO GROSSI, *Oltre le mitologie giuridiche della modernità*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 29, 2000, p. 217: l'A. evidenzia come "il diritto, per la sua tensione ad incarnarsi, prima di essere potere, norma, sistema di categorie formali, è esperienza: vale a dire una dimensione della vita sociale". Egli ammonisce, inoltre, che "pensare il diritto come norma (e, quindi, ovviamente, anche come sanzione) vuol dire continuare a pensarlo come un potere, in quanto significa coagulare ed esaurire l'attenzione dell'ordinamento nel momento in cui il comando si produce e si manifesta", mentre, necessariamente, l'ordinamento "fa i conti con la realtà sottostante, la presuppone nella sua onticità, se vuol raggiungere il fine di ordinarla e non di coartarla; di conseguenza, ne registra e ne rispetta tutta la complessità". Cfr. anche IDEM, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in *Foro it.*, 2002, V, c. 51; GUIDO ALPA, *La c.d. giuridificazione delle logiche dell'economia di mercato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1999, p. 744 ss.; NATALINO IRTI, *Le categorie giuridiche della globalizzazione*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, I, p. 625 ss. La necessità di superare la prospettiva individualista del diritto soggettivo è stata ben messa in luce da RICCARDO ORESTANO, *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto: linee di una vicenda concettuale*, cit., p. 149; MICHELE GIORGIANNI, *Il diritto privato e i suoi attuali confini*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1961, p. 391 ss.; VITTORIO FROSINI, *Le trasformazioni sociali ed il diritto soggettivo*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1968, p. 115 ss.;

dell'interprete il quale, considerata la perdurante inerzia del legislatore, si adoperi per una rivisitazione, *mutatis mutandis*, delle classiche categorie giuridiche¹⁵⁸.

Nei confronti della tematica degli interessi collettivi e diffusi continua a persistere un'impostazione piuttosto tradizionale, orientata ad un'opera di adattamento dei modelli e degli schemi caratteristici delle categorie fondamentali della dogmatica giuridica, e che costituisce, a detta di molti, il principale ostacolo alla loro piena tutelabilità¹⁵⁹; un simile atteggiamento ha condotto alla riflessione secondo cui “fintanto che un interesse collettivo non si configuri, in via interpretativa o per legge, come ‘diritto soggettivo’ e, quindi, risulti riferibile a soggetto determinato, cioè ad una o più persone, non sarà possibile invocare

NICOLÒ LIPARI, *Diritti fondamentali e categorie civilistiche*, in *Riv. dir. civ.*, 1996, I, p. 425 ss.; ADOLFO DI MAJO, *La tutela civile dei diritti*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 120.

¹⁵⁸ Si esprime sul tema ancora PAOLO GROSSI, *Oltre le mitologie giuridiche della modernità*, cit., p. 235, il quale afferma che “la formazione va concepita come un procedimento che non si compie con la produzione ma che ha un momento susseguente, il momento interpretativo, come interno alla formazione della realtà complessa della norma; insomma, l'interpretazione quale momento essenziale della positività della norma stessa, condizione ineliminabile per il concretarsi della sua positività”. In riferimento agli interessi collettivi e diffusi cfr. STEFANO RODOTÀ, *Le azioni civilistiche*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 82, ad avviso del quale l'inserimento degli interessi collettivi nelle abituali dimensioni dell'azione privata e di quella pubblica può essere perseguito tramite “il potenziamento degli strumenti individuali d'azione, rivisitati in funzione collettiva: questa via punta soprattutto all'esplorazione dei margini del sistema, sul possibile ‘uso alternativo’ di determinate norme e si affida, sostanzialmente, all'attivismo giudiziario, sia attraverso l'azione pubblica che tende a dislocare diversamente l'interesse pubblico, sia attraverso l'invenzione di organi nuovi, eventualmente collocati fuori dalla amministrazione tradizionale, e l'attivazione di procedure diverse”. Si rimanda anche a VITTORIO DENTI, *Relazione introduttiva*, *Ivi*, pp. 3 ss. e 11 ss.; ENRICO GABRIELLI, *Appunti su diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi collettivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, p. 969; FRITZ BAUR, *Bemerkungen zu einigen atypischen Prozeßlagen*, in AA.VV., *Studi in onore di Enrico Tullio Liebman*, I, Giuffrè, Milano, 1979, p. 109 ss.; DIETER LEIPOLD, *Verbraucherschutz - Todesstoß oder Überlebenschance für das Bürgerliche Recht?*, *Ivi*, vol. IV, p. 2693 ss.; REINHARD GREGER, *Verbandsklage und Prozeßrechtsdogmatik. Neue Entwicklungen in einer schwierigen Beziehung*, in *Zeitschrift für Zivilprozeß*, 2000, p. 399. Sul punto si rimanda anche a SERGIO CHIARLONI, *Riflessioni minime sulla tutela giuridica dei soggetti deboli*, in *Riv. dir. proc.*, 1998, p. 958 ss.

¹⁵⁹ Cfr. ANTONIO CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 81 ss.

proficuamente la giustizia civile¹⁶⁰” e, di conseguenza, “la legittimazione ad agire in giudizio per la tutela dei c.d. interessi collettivi e diffusi non è ottenibile senza elevare questi ultimi al rango di diritti soggettivi”¹⁶¹. E, d’altra parte, si è anche evidenziato come non si possa contemplare lo spostamento di asse dalla tutela giurisdizionale civile individuata, a quella indistinta di gruppo, con caratteristiche di collettività, con il rischio di avere a che fare con “il sopravvento dei poteri di fatto e di gruppi di pressione, nonché con una profonda trasformazione del ruolo del giudice, sempre più apparentato con l’amministrazione”¹⁶².

L’opera di recepimento delle nuove categorie di diritti ed interessi, dunque, si imbatte nel non semplice ostacolo rappresentato dalle tradizionali categorie giuridiche, il più delle volte improntate ad un criterio finalistico di tipo prettamente economico¹⁶³; inoltre, l’intrinseca

¹⁶⁰ Si esprime in questi termini ELIO FAZZALARI, *Istituzioni di diritto processuale*, CEDAM, Padova, 1996, p. 286 ss., evidenziando anche che “quanto alla costruzione, per così dire sostanziale, di un interesse collettivo, cioè al suo riconoscimento sul piano del diritto sostantivo, lo sforzo dell’interprete deve indirizzarsi alla ricerca del riconoscimento di tali interessi come posizione giuridicamente protetta. Tale ricerca involge, per lo più, valori costituzionali, quali l’interesse del consumatore alla genuinità degli alimenti, rientrante nel diritto alla integrità fisica, oppure l’interesse ad una libera e plurima informazione da parte dei *mass media*, visto quale componente del diritto di ciascuno a ricevere le altrui manifestazioni del pensiero; ed è, quindi, parte indefettibile del valore enunciato e difeso dall’art. 21 della Costituzione. E, tuttavia, se e nella misura in cui questa ricerca non attinge concreto risultato, l’esigenza sociale ch’è al fondo di un ‘interesse collettivo’ (che, anzi, si identifica con esso), deve attendere l’intervento del legislatore che sanzioni, cioè disciplini, la sua rilevanza”. Sulla stessa linea d’onda viaggia CORRADO VOCINO, *Sui cosiddetti interessi diffusi*, in AA.VV., *Studi in memoria di Salvatore Satta*, cit., p. 1879 ss., ad avviso del quale, per identificare l’esistenza degli interessi collettivi o diffusi, “occorre accertare se esistano norme coercitive di diritto che direttamente o indirettamente attribuiscono loro una tutela e, per ciò stesso, scopertele, in qual guisa e sotto qual forma glie la conferiscano”.

¹⁶¹ Sono ancora parole di CORRADO VOCINO, *op. ult. cit.*, p. 1906.

¹⁶² Cfr. ELIO FAZZALARI, *Istituzioni di diritto processuale*, cit., p. 287.

¹⁶³ Cfr. ALESSANDRO GIULIANI, *Giustizia ed ordine economico*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 174 ss.; in maniera analoga, sul versante processuale, VITTORIO DENTI, *Relazione introduttiva*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 18, il quale sottolinea che “sul processo premono oggi situazioni diverse da quelle che costituivano il supporto degli istituti consegnatici dalla tradizione, rispetto alle quali la nostra tradizione dottrinale [...] costituisce un pesante ostacolo alla struttura sostanzialmente pandettistica elaborata alla fine del secolo scorso, quando fiorì la grande scuola processualistica che ha offerto, poi, soltanto la maturazione del seme allora gettato”. Sulla necessità di adattamento dell’ordinamento alle spinte provenienti dal versante commerciale e sulle

natura degli interessi collettivi e diffusi, ravvisabile nella particolarità di far capo ad una moltitudine di soggetti, pone oggettive difficoltà nel momento in cui si tratti di predisporre un modello processuale di tutela dotato di una sufficiente efficacia¹⁶⁴.

difficoltà della legislazione codicistica a tenere il passo dei repentini cambiamenti della società contemporanea e della nuova realtà emergente della c.d. *lex mercatoria*, cfr. PAOLO GROSSI, *Codici: qualche conclusione tra un millennio e l'altro*, in PAOLO CAPPELLINI - BERNARDO SORDI (a cura di), *Codici. Una riflessione di fine millennio (Atti dell'incontro di studio. Firenze, 26-28 ottobre 2000)*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 579 ss.; NATALINO IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1998, p. 12 ss.; MARIA ROSARIA FERRARESE, *Mercati e globalizzazione. Gli incerti cammini del diritto*, in *Pol. dir.*, 1998, p. 407 ss.; IDEM, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti tra Stati e mercati*, Il Mulino, Bologna, 2000, *passim*; GUSTAVO GHIDINI - CRISTINA CERASANI, (voce) *Consumatore (tutela del) (diritti civili)*, in *Enc. dir.*, agg., vol. V, Giuffrè, Milano, 2001, p. 264 ss. Per un esame anche a livello europeo di una specifica norma processuale nella quale la Corte di Giustizia ha rilevato la diretta violazione dell'effettività della tutela sostanziale delle posizioni giuridiche dei consumatori, cfr. Corte di Giustizia CE, 21 novembre 2002, C 473/00, in *Foro it.*, 2003, IV, c. 16, dove si evidenzia che “una norma processuale che vieti al giudice nazionale, alla scadenza di un termine di decadenza, di rilevare, d'ufficio o a seguito di un'eccezione sollevata da un consumatore, l'abusività di una clausola la cui esecuzione viene richiesta dal professionista, è idonea a rendere eccessivamente difficile, nelle controversie in cui i consumatori sono convenuti, l'applicazione della tutela che la direttiva intende loro conferire”.

¹⁶⁴ Vari sono stati i tentativi, in dottrina, di superare la tradizionale impostazione offerta dai codici di rito: si rinvia, *ex multis*, a VIRGILIO ANDRIOLI, *Un po' di "Materiellesjustizrecht"*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, p. 959 ss.; IDEM, *Giustizia civile e inquinamento atmosferico*, in AA.VV., *Ecologia e disciplina del territorio (Convegno di Pontremoli, 29-31 maggio 1975)*, Giuffrè, Milano, 1976, p. 51 ss.; ENRIQUE VESCOVI, *La participación de la sociedad civil en el proceso. La defensa del interés colectivo y difuso. Las nuevas formas de legitimación*, in JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA (a cura di), *Estudios de direito processual em memoria de Luis Machado Guimarães*, Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1997, p. 161 ss.; AUGUSTO MARIO MORELLO, *La tutela de los intereses difusos en el derecho argentino*, Libreria Editorial Platense, La Plata, 1999, p. 21. Cfr. anche EIKE SCHMIDT, *Die AGB-Verbandsklagebefugnis und das zivilistische Anspruchsdenken*, in *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1991, p. 629; REINHARD GREGER, *Verbandsklage und Prozeßrechtsdogmatik. Neue Entwicklungen in einer schwierigen Beziehung*, cit., p. 399 ss. Problemi analoghi, in prospettiva europea, sono stati affrontati da BRUNO CAPPONI, *Diritto comunitario e azioni di interesse collettivo dei consumatori*, in *Foro it.*, 1994, IV, c. 439; KAI HASSELBACH, *Der Schutz von Verbandsinteressen vor dem EuGH*, in *Zeitschrift für Zivilprozeß*, 1996, p. 195; ROSA ROTA, *La tutela processuale degli interessi diffusi e collettivi tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1998, p. 662; HARALD KOCH, *Die Verbandsklage in Europa*, in *Zeitschrift für Zivilprozeß*, 2000, p. 413; ANTONIO SAGGIO, *Incidenza della giurisprudenza della Corte di Giustizia sulle norme processuali nazionali*, in *Corr. giur.*, 2001, p. 134 ss.; GIUSEPPE DE MARZO, *Tutela inibitoria degli interessi collettivi e diritto comunitario*, *Ivi*, 2001, p. 990; GIOVANNI SCIANCALEPORE, *Clausole vessatorie, tutele individuali e collettive in dispute transfrontaliere*, in *Europa e dir. priv.*, 1999, p. 1007.

Preliminarmente deve notarsi come, accanto a quanti hanno identificato l'interesse collettivo e l'interesse diffuso con le posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo, si sono posti gli assertori della non correttezza giuridica di una tale impostazione, sostenendo che la rilevanza collettiva o diffusa dell'interesse sarebbe idonea a dare vita ad un *tertium genus* non riconducibile alle situazioni giuridiche sostanziali conosciute e tutelate dall'art. 24 Cost.; si tratterebbe, in buona sostanza, di norme di diritto oggettivo, dal momento che l'assimilazione a figure differenti sarebbe frutto di una difficoltà di qualificazione, di eccesso di semplificazione e dell'inclinazione a trascurare la rilevanza di situazioni giuridiche peculiari unita alla preoccupazione, sul piano della politica del diritto, di non eccedere in una tutela che comporterebbe alti costi sociali¹⁶⁵.

Va parimenti osservato come la dottrina di gran lunga prevalente operi una netta distinzione tra l'interesse collettivo e l'interesse diffuso basata, in particolar modo, sull'esistenza di una organizzazione degli interessi collettivi o di un ente di essi esponenziale, elementi mancanti nelle ipotesi di interesse diffuso¹⁶⁶; questi ultimi, invece, si caratterizzerebbero per la "appartenenza identica ad una pluralità di soggetti, più o meno determinata o determinabile, eventualmente unificata, più o meno strettamente, in una collettività, e l'aver come oggetto beni non suscettibili di appropriazione e godimento di carattere esclusivo"¹⁶⁷.

L'interesse collettivo andrebbe, dunque, ad esprimere una "relazione tra interessi di eguale contenuto, facenti capo a soggetti

¹⁶⁵ Cfr. GUIDO ALPA, *Interessi diffusi*, cit., p. 609; EDUARDO GRASSO, *Una tutela giurisdizionale per l'ambiente*, in *Riv. dir. proc.*, 1987, p. 515 ss.; CLAUDIO CONSOLO - GIOVANNI DE CRISTOFARO, *Clausole abusive e processo*, in *Corr. giur.*, 1997, p. 468 ss.

¹⁶⁶ Non è mancato chi abbia parlato di "situazione giuridica senza titolare": in questo senso cfr. MAURO CAPPELLETTI, *Vindicating the Public Interest through the Courts: a comparativist's Contribution*, in *Buffalo Law Review*, 25, 1976, p. 643.

¹⁶⁷ Si tratta della nota definizione di NICOLÒ TROCKER, (voce) *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVII, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1989.

diversi, organizzati per il raggiungimento del medesimo fine”¹⁶⁸; come si evince agevolmente, elemento caratterizzante gli interessi collettivi risulta essere una organizzazione suscettibile di concentrare in sé l’elemento volitivo e di azione indirizzato al conseguimento di uno scopo comune¹⁶⁹. La medesima organizzazione, poi, nel caso in cui vi sia coinvolgimento della Pubblica amministrazione, necessiterà, come autorevolmente affermato¹⁷⁰, di una particolare evidenza che la connota quale ente esponenziale di un gruppo a carattere non occasionale¹⁷¹; ed è

¹⁶⁸ Cfr. VINCENZO VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, cit., p. 19: l’A. si sofferma, più che sul carattere dei beni verso cui si accentrano gli interessi dei soggetti, sulla consapevolezza nei singoli della relazione che lega i loro interessi. Se, infatti, “ci sono più pretese che confluiscono verso un bene indivisibile, ma i soggetti sono sprovvisti di una consapevolezza della dimensione non esclusivamente individuale di questa loro tensione, non esiste ancora un interesse collettivo ma si ha una semplice comunanza di interessi”. Sul punto cfr. anche WIDAR CESARINI SFORZA, *Preliminari sul diritto collettivo*, cit., p. 104 ss.

¹⁶⁹ Si veda ancora VINCENZO VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, cit., p. 24, secondo cui “una cosa è un interesse meramente individuale, altra e ben diversa cosa è un interesse individuale collettivo, e cioè fatto da un insieme di persone consapevoli dell’esistenza di una dimensione diversa”. Si sottolinea questo aspetto al fine di distogliere la qualifica di “collettivo”, designante un gruppo di interessi tra loro collegati, da una falsa interpretazione che la vorrebbe quale una situazione di vantaggio diversa da quelle aggregate: ciò non equivale, però, a considerare l’interesse collettivo come una somma *sic et simpliciter* degli interessi individuali.

¹⁷⁰ Sul punto cfr. MASSIMO SEVERO GIANNINI, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 23, il quale precisa come l’ente esponenziale possa presentare svariate nature giuridiche: dall’ente pubblico a base associativa, all’associazione privata riconosciuta, sino all’ente associativo di privilegio o associazione di fatto. Il carattere non occasionale del gruppo, poi, fa riferimento ad un’organizzazione “che non abbia durata effimera o, comunque, contingente, in modo da costituire una componente sociologicamente individuabile di una collettività territoriale generale, il cui ente esponenziale sia ammissibile in base alle norme sull’organizzazione della plurisoggettività dell’ordinamento”. Non sono, tuttavia, mancate critiche ad una simile impostazione, ravvisabili nella circostanza secondo la quale l’interesse collettivo, prima di appartenere all’ente esponenziale, non mostrerebbe caratteristiche ben delineate e proprie; ad avviso di tale critica, il principio da applicare sarebbe, invece, quello della “ammissibilità di una pluralità di forme di organizzazione, nel senso che al coordinamento delle attività si può arrivare con modalità e combinazioni diverse, a seconda delle concrete esigenze dei singoli interessi”. Si esprime così, ancora una volta, VINCENZO VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, cit., p. 38 ss.

¹⁷¹ In questo senso cfr. DOMENICO SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 406: l’interesse collettivo viene qui descritto come “l’interesse comune di un gruppo, di una collettività delimitata, che non coincide di necessità con l’interesse individuale di ciascuno dei componenti”. Cfr.

proprio quest'ultimo profilo a costituire, come detto, la principale differenza rispetto alla categoria degli interessi diffusi. Va, ad onor del vero, ricordato, tuttavia, che nel momento in cui si assistette ad uno sviluppo concreto del dibattito dottrinale in merito, la nozione di interesse diffuso e quella di interesse collettivo erano spesso utilizzate con valore di sinonimo, parlando indifferentemente degli uni come degli altri nei medesimi termini¹⁷². In tempi più recenti si è venuta progressivamente affermando una distinzione portante, che vede l'interesse diffuso come una tipologia di situazione giuridica che, pur presentando rilevanti differenze rispetto al generale interesse di tipo pubblico¹⁷³, si rivela “adespota”¹⁷⁴, priva, cioè, di un titolare individuato,

anche GIAMPAOLO ROSSI, *Potere amministrativo e interessi a soddisfazione necessaria*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 17: l'A. sottolinea come un collettività portatrice di un determinato interesse possa strutturarsi in modo organizzato o meno, a seconda che presenti o meno un impianto tale da consentire ad alcuni soggetti di esserne esponenziali verso l'esterno e di svolgere funzioni organizzative verso l'interno. Gli interessi diffusi, invece, sono caratterizzati dalla superindividualità e, pertanto, non si verifica il riscontro di un gruppo organizzato che possa considerarsi portatore degli stessi. Sul punto cfr. anche IDEM, *Enti pubblici associativi*, Jovene, Napoli, 1979.

¹⁷² Per questa iniziale sovrapposizione cfr. MAURO CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 191 ss.; MASSIMO SEVERO GIANNINI, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 23 ss. (anche in *Riv. dir. proc.*, 1974, p. 551 ss.); ANDREA PROTO PISANI, *Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi (o più esattamente: superindividuali) innanzi al giudice civile ordinario*, in AA.VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 263 ss.; FRANCO GAETANO COCA, (voce) *Interessi protetti (diritto amministrativo)*, cit., p. 13 ss.; FEDERICO CARPI, *Cenni sulla tutela degli interessi collettivi nel processo civile e la cosa giudicata*, cit., p. 544 ss.

¹⁷³ Cfr. GIORGIO BERTI, *La legge tutela l'interesse diffuso, ma il giudice ne ricava un interesse individuale*, in *Le Regioni*, 1980, p. 734 ss.; si evidenzia che “l'interesse diffuso è il nome della contrapposizione, sempre più frequente ai nostri giorni e, perciò, sempre meno eludibile, dell'interesse sociale all'interesse dell'amministrazione pubblica, o per meglio dire, a quella versione dell'interesse generale che è l'interesse pubblico assegnato per il soddisfacimento all'azione di un soggetto di pubblica amministrazione”. In senso contrario, invece, si esprime CORRADO VOCINO, *Sui cosiddetti interessi diffusi*, in AA.VV., *Studi in memoria di Salvatore Satta*, cit., p. 1889 ss., ad avviso del quale “gli interessi tipici che ci vengono presentati come diffusi o collettivi sono oggi presi in carico, per virtù di innumerevoli disposizioni di legge, dalla pubblica amministrazione, con la conseguenza che ci troviamo di fronte a interessi generali, alla cui sicurezza provvedono i Comuni, le Province, le Regioni, lo Stato, e dai quali, in vista delle modalità con cui li gestiscono questi ultimi, si possono estrarre, per quanto riguarda i privati, soltanto interessi legittimi”. Circa la

sovrapposizione tra interesse pubblico e collettivo, cfr. GIUSEPPE CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale*, cit., p. 33; così si esprime l'A: "Vi sono norme che regolano l'attività pubblica pel conseguimento d'un bene pubblico, proprio, cioè, di tutti insieme i cittadini della collettività [...]. Da queste norme nascono i diritti collettivi (o diritti civici generali), i quali sono così diffusi sopra un numero indeterminato di persone, che non si individualizzano in nessuna di queste in particolare"; cfr. anche ALESSANDRO PIZZORUSSO, *Interesse pubblico e interessi pubblici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, p. 54, il quale considera l'interesse collettivo non altro che l'interesse pubblico dal punto di vista della minore comunità di riferimento alla quale appartengono i soggetti portatori, pur essendo, allo stesso tempo, membri della macro-comunità dello Stato. Si tratta di una associazione di idee che affonda le sue origini nelle speculazioni ad opera della teoria generale del diritto: in particolare cfr. EMILIO BETTI, (*Interesse (Teoria generale)*), in *Noviss. Dig. it.*, vol. VIII, UTET, Torino, 1962, p. 838 ss.; interessante anche quanto sancito da Cass., 16 maggio 2002, n. 7180, in *Fam. dir.*, 2003, p. 31, con nota di ILARIA PAGNI, *La legittimazione degli enti esponenziali nei processi in materia familiare: il procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità*, ove si sottolinea che è da escludersi, nel giudizio di opposizione alla dichiarazione di adottabilità ex art. 17, l. n. 184/1983 (ante modifiche introdotte ex l. n. 149/2001), l'ammissibilità dell'intervento in fase di appello nonché la proposizione di ricorso in Cassazione esperito da un'associazione che si qualifichi portatrice di interessi generali (*rectius* interessi alla diffusione della cultura dell'adozione ed alla difesa di interessi di tipo materiale e morale facenti capo alle famiglie adottive ed affidatarie) ipotizzabili con difficoltà in relazione ad un processo mirato alla realizzazione unica dell'interesse del singolo minore a vedersi inserito in uno stabile e valido nucleo familiare.

¹⁷⁴ Cfr. GUIDO ALPA, *Interessi diffusi*, cit., p. 609; in senso pressoché analogo VINCENZO CAIANIELLO, *Intervento*, in AA.VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività (XXII Convegno di Scienza dell'Amministrazione, Varenna 22-24 settembre 1977)*, cit., p. 19 ss.; DOMENICO RESTA, *Brevi osservazioni sull'individuazione e sulla tutela giurisdizionale degli interessi diffusi nel processo amministrativo*, *Ivi*, p. 399 ss.; SALVATORE PIRAINO, *L'interesse diffuso nella tematica degli interessi giuridicamente protetti*, cit., p. 205 ss.; MASSIMO SENSALÉ, *La tutela degli interessi diffusi: un problema ancora aperto*, in *Giust. civ.*, 1982, II, c. 140; MARGHERITA ZUCCOLINI, *Interessi diffusi e interessi collettivi: una questione aperta*, in *Giur. mer.*, 1983, p. 254 ss.; conformemente anche NICOLÒ TROCKER, *Gli interessi diffusi nell'opera della giurisprudenza*, cit., p. 1112 ss.; IDEM, *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVII, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1988, p. 2 ss.; IDEM, *Gli interessi diffusi e la loro tutela dinanzi al giudice civile*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, CEDAM, Padova, 1990, p. 193 ss.; VINCENZO VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, cit., p. 36 ss.; un'analisi più specifica del tema in ambito lavoristico viene da MARIO GIOVANNI GAROFALO, *Interessi collettivi e comportamento antisindacale dell'imprenditore*, Jovene, Napoli, 1979, p. 156 ss.; RENATO FEDERICI, *Gli interessi diffusi. Il problema della loro tutela nel diritto amministrativo*, cit., pp. 7 ss. e 20 ss.; ADA PELLEGRINI GRINOVER, *Significato sociale, politico e giuridico della tutela degli interessi diffusi*, cit., p. 17 ss.; AURORA NARDELLI, *Gli interessi diffusi fra "riconoscimento legale" e legittimazione a ricorrere: gli orientamenti dottrinari e giurisprudenziali sulla legittimatio ad causam da parte dei portatori di interessi diffusi*, in *Nuova Rassegna*, 1999, p. 593 ss.; CARMINE PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, cit., p. 647; ANNA DE VITA, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi nella prospettiva del sistema francese. Aspetti principali del problema e specificazioni in tema di protezione degli interessi dei consumatori*, in ANTONIO GAMBARO (a cura di), *La tutela degli interessi diffusi nel*

“allo stato fluido e magmatico”¹⁷⁵, “relegato ad uno stato incerto di pre-giuridicità”¹⁷⁶.

diritto comparato. Con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori, cit., p. 347, ad avviso della quale “tale situazione non è caratterizzata da un momento associazionistico di fusione collettiva per il perseguimento di uno scopo comune, fosse pure quello inteso alla salvaguardia della prerogativa generalizzata”; LORIANA ZANUTTIGH, *Processo e tutela dell'ambiente nell'esperienza sudamericana*, Ivi, p. 391 ss.; ALDO CORASANITI, *Interessi diffusi*, in NATALINO IRTI (a cura di), *Dizionario del diritto privato. I. Diritto civile*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 419 ss.; BENIAMINO CARAVITA, *La tutela giurisprudenziale degli interessi diffusi e collettivi*, cit., p. 31 ss.; IDEM, *Elaborazione giurisprudenziale e intervento legislativo nella tutela degli interessi diffusi*, in *Riv. giur. amb.*, 1985, p. 131 ss.; MARIO BESSONE, *Interesse collettivo dei consumatori e regolazione giuridica del mercato*, in *Giur. it.*, 1986, IV, c. 2999, ad avviso del quale “interesse diffuso ed interesse collettivo continuano a rappresentare categorie concettuali molto suggestive e, tuttavia, gravemente indeterminate nel significato”; ERALDO CIANI, *Interessi diffusi e loro tutela giurisdizionale: linee evolutive in giurisprudenza*, in *Riv. amm.*, 1990, II, p. 1546 ss.; DOMENICO CARLETTI, *Lesione degli interessi diffusi*, in GUIDO ALPA (a cura di), *I precedenti. La formazione giurisprudenziale del diritto civile*, vol. II, UTET, Torino, 2000, p. 1163 ss. Per riflessioni da parte di dottrine appartenenti ad altre realtà giuridiche si rimanda a KARL THIÈRE, *Die Wahrung überindividueller Interessen im Zivilprozeß*, E.&W. Gieseking, Bielefeld, 1980, p. 70 ss.; RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO, *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*, 5° ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2001, p. 74; JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA, *Tutela jurisdiccional dos interesses coltivo ou difusos*, in IDEM, *Temas de Direito Processual (Terceira Série)*, Saraiva, São Paulo, 1984, p. 195 ss.; JOHN ANTHONY JOLOWICZ, *Protection of Diffuse, Fragmented and Collective Interests in Civil Litigation: English Law*, in *Cambridge Law Journal*, 42, 1983, p. 222; IDEM, *On Civil Procedure*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, p. 97 ss.

¹⁷⁵ Cfr. VINCENZO VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, cit., p. 39; con questa espressione, l'A. fa riferimento ad una fase ancora embrionale del processo aggregativo di interessi e “riservata a quelle posizioni di vantaggio riconosciute ai singoli dall'ordinamento, aventi analogo contenuto e dirette anche verso il medesimo bene giuridico, epperò non organizzate e, quindi, non legate da vincoli capaci di far loro perdere rilevanza giuridica come posizioni individuali, per far loro assumere rilievo come elemento di un interesse più vasto”. Parla di “interessi costituiti al di fuori del rapporto”, in virtù del fatto che sarebbe proprio il loro esercizio a produrre, in un momento successivo, l'effetto di far sorgere un vero e proprio rapporto giuridico SABINO CASSESE, *Gli interessi diffusi e la loro tutela*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 569 ss; interessante, poi, la tesi di RENATO FEDERICI, *Gli interessi diffusi. Il problema della loro tutela nel diritto amministrativo*, cit., p. 161 ss., ad avviso del quale la distinzione tra interessi diffusi e collettivi si baserebbe sui medesimi criteri utilizzati ai fini della distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi, con la conseguenza che gli interessi diffusi avrebbero un collegamento diretto con l'esercizio del potere amministrativo, mentre gli interessi collettivi sarebbero “interessi meta-individuali per i quali può essere richiesta la tutela dinanzi al giudice ordinario avverso gli atti di natura non autoritativa”.

¹⁷⁶ L'espressione è di ROSARIO FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (Ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., p. 490.

Il punto cruciale che caratterizza queste situazioni giuridiche, definite, non a torto, da alcuna dottrina, come “personaggi assolutamente misteriosi”¹⁷⁷ o, addirittura, quali “nebulose dai contorni vaghi ed oscillanti”¹⁷⁸, risiede nella suscettibilità di proiettarsi oltre la dimensione del singolo individuo, coinvolgendolo, tuttavia, in maniera affatto immediata, in virtù della sua appartenenza ad una collettività inserita in una cornice maggiore rappresentata dallo Stato. Ad onor del vero, sia attenendosi alle elaborazioni dottrinali che alle interpretazioni ad opera della giurisprudenza, i punti di divergenza tra le due tipologie di interessi non consta, unicamente, dell’aspetto organizzativo¹⁷⁹, anche in considerazione del fatto che gli interessi diffusi necessitano, in una qualche misura, di determinate forme esponenziali finalizzate a rappresentarli in giudizio; siffatta argomentazione è corroborata dal fatto

¹⁷⁷ Cfr. MASSIMO VILLONE, *La collocazione istituzionale dell’interesse diffuso*, in ANTONIO GAMBARO (a cura di), *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato. Con particolare riguardo alla protezione dell’ambiente e dei consumatori*, cit., p. 73.

¹⁷⁸ Cfr. ROBERTO PARDOLESI, *Il problema degli interessi collettivi e i problemi dei giuristi*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 245 ss.

¹⁷⁹ L’accettare una simile impostazione, infatti, equivarrebbe a ritenere sufficiente la presenza di una organizzazione per trasformare l’interesse diffuso in interesse collettivo; cosa che non è avvenuta, ad esempio, in materia ambientale, nella misura in cui un’associazione non può, per ciò solo, conferire ad un interesse appartenente ad una pluralità indeterminata di soggetti, la qualifica di “interesse di categoria”. Sul tema cfr. LIVIA DI COLA, *La tutela dell’ambiente*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela degli interessi collettivi e diffusi*, cit., pp. 253-297; PIERLUIGI ONORATO, *Tutela giudiziaria dell’ambiente e associazioni ambientaliste*, in *Questione Giustizia*, 2005, III, pp. 537-552. Si scaglia contro la visione centralistica dell’elemento organizzativo ANTONIO CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 95, ad avviso del quale la presenza di una formazione sociale in grado di far valere all’esterno l’interesse “non pare, di per sé, idonea a trasformare la natura intrinseca dell’interesse stesso: infatti, o l’interesse fa riferimento ad una categoria ben determinata di soggetti e, allora, sarà definibile come interesse collettivo anche in mancanza di una formazione sociale che la rappresenti e la faccia valere all’esterno; oppure fa riferimento ad un gruppo diffuso di persone e, allora, la presenza di una formazione sociale che persegua la sua tutela non ne determina la sua trasformazione in interesse collettivo, ma semplicemente ne rafforza la possibilità di tutela (corsivo mio)”. Afferma ROBERTO PARDOLESI, *Il problema degli interessi collettivi e i problemi dei giuristi*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 245, che “la natura oggettiva degli interessi collettivi, cacciata dalla proverbiale porta, rientra dalla finestra”.

che gli interessi collettivi non paiono fondarsi, esclusivamente, sulla presenza di una struttura a carattere organizzativo, bensì sulla dipendenza e sul legame che la struttura medesima presenta con la rilevanza giuridica dell'interesse in questione¹⁸⁰. Proprio l'aspetto della rilevanza giuridica ha tracciato, per molto tempo, un profondo solco di distanza tra l'interesse collettivo e quello diffuso, da molti, tuttora, considerato più attiguo ai meri interessi di fatto¹⁸¹.

Sulla base di queste ultime considerazioni si è pervenuti al riconoscimento, in relazione alla differenza tra le due tipologie, di un criterio soggettivo e uno oggettivo: il primo atterrebbe alla sussistenza di un gruppo dotato di organizzazione; il secondo ad una modalità ontologica degli interessi, individuabile nella potenziale incidenza andrebbe a determinarne l'aspetto contenutistico¹⁸². A seguito della necessaria compenetrazione tra i due criteri, emerge come gli interessi collettivi vengano, usualmente, definiti quali situazioni giuridiche propriamente facenti capo a membri di una collettività, finalizzate alla protezione di un interesse comune sia ai partecipanti che alla collettività considerata *ex se*, e che, in quanto struttura deputata alla gestione dei

¹⁸⁰ Non è mancato chi si sia spinto sino al punto di affermare che l'interesse superindividuale non potrebbe mai ottenere una piena tutela se non "travestito da interesse legittimo": sul tema cfr. FRANCO GAETANO SCOCA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 43 ss.; ad una tale impostazione si è obiettato che l'interesse legittimo diverrebbe, in questo modo, un "contenitore *bon à tout faire*, una categoria dogmatica dai confini evanescenti e privi di ogni valore euristico e financo descrittivo": si esprime così ROSARIO FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (Ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., p. 485.

¹⁸¹ Cfr. BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Interessi diffusi e collettivi*, cit., p. 176 ss., il quale rammenta come non possa considerarsi "nello stesso modo l'interesse dei soci di una s.p.a. ed il diritto dei cittadini ad un ambiente salubre".

¹⁸² Cfr. ALDO CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in AA.VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività (XXII Convegno di Scienza dell'Amministrazione, Varenna 22-24 settembre 1977)*, cit., p. 65. Cfr. anche VITTORIO DENTI, *Interessi diffusi*, in *Noviss. Dig. it., Appendice III*, vol. IV, UTET, Torino, 1983, p. 307: l'A. evidenzia come il criterio di differenziazione tra le due tipologie di interessi non sia costituito dall'elemento organizzativo, bensì da quello corporativo, "posto che gli interessi collettivi sono sempre interessi di categoria, imputabili, necessariamente, ai gruppi o alle associazioni che se ne fanno portatori".

medesimi, presenti una configurazione avulsa da quella delle singole posizioni; gli interessi diffusi, invece, si appropriano dell'attributo della comunanza per la loro attitudine a coinvolgere, potenzialmente, un gruppo indefinito di soggetti, senza, però, che quest'ultimo si stacchi dagli interessi individuali, "assumendoli e riassumendoli"¹⁸³, andando, così, a costituirsi quale portatore di istanze proprie e diversificate rispetto a quelle d'origine.

Proprio questa caratteristica particolare degli interessi diffusi si collocherebbe alla base della giustificazione della difficoltà intrinseca frapposta ad un loro pieno ingresso nell'alveo delle situazioni giuridiche soggettive acclarate e, di conseguenza, degli ostacoli incontrati dal sistema processuale (sia esso civile o amministrativo) nell'offrire tecniche di tutela adeguatamente soddisfacenti; nel caso della tutela dell'interesse diffuso, infatti, si assiste ad una "presenza sostanzialmente meta-individuale, all'interno di forme procedimenti di decisione e composizione di conflitti che sono formalmente intersoggettivi o si svolgono nell'ambito di strutture predisposte per la soluzione di conflitti intersoggettivi"¹⁸⁴.

¹⁸³ Cfr. ALDO CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in AA.VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività (XXII Convegno di Scienza dell'Amministrazione, Varenna 22-24 settembre 1977)*, cit., p. 67: "altro sono gli interessi superindividuali che il membro della collettività fa valere quando impugna un provvedimento dell'organo abilitato alla gestione, affermando l'avvenuta lesione di posizioni omogenee proprie e di altri interessi che sono imputabili ad una collettività più ristretta di quella di riferimento, altri sono gli interessi, superindividuali, che il membro della collettività fa valere all'esterno; interessi che sono imputabili, questi sì e senza riserva, all'intera collettività di riferimento".

¹⁸⁴ Cfr. GUIDO ALPA, *Interessi diffusi*, cit., p. 610; analogamente, cfr. GREGORIO ARENA, *La partecipazione dei privati al procedimento amministrativo nell'esperienza statunitense*, in ANTONIO GAMBARO (a cura di), *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato. Con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori*, cit., p. 98 ss., con riferimento particolare ai criteri configurativi del presupposto dello *standing* nelle *citizen organizations*; osserva, invece, MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 7, che, nel caso degli interessi diffusi, tutelati attraverso associazioni o enti, "nella sostanza è la formazione sociale che agisce per il tramite dei soggetti portatori di interessi diffusi e, il che è lo stesso, questi soggetti operano per conto dell'intera formazione sociale (non ha importanza stabilire se nel micro-ordinamento della formazione sociale, tra la medesima e i portatori di interessi diffusi,

La collocazione dell'elemento organizzativo al centro della vita dell'interesse collettivo consente all'ente di natura esponenziale, quale attore di gruppo, di essere proclamato legittimo latore della situazione di vantaggio, che presenta un aspetto nettamente bivalente: se da un lato, infatti, ci si trova in presenza di una astratta e potenziale riferibilità ad ognuno dei soggetti coinvolti e facenti parte della collettività organizzata, dall'altro, invece, questa riferibilità cede il passo, nella sfera della concretezza, ad un chiaro appiattimento in capo all'organizzazione di riferimento¹⁸⁵, nonostante non sia mancato chi, in dottrina, si sia spinto al punto di dipingere l'interesse collettivo come una situazione giuridica appartenente "a ciascuno e a tutti"¹⁸⁶. È per questo motivo che, in una determinata fase storica, l'interesse collettivo è stato collocato a metà strada tra l'interesse pubblico e quello privato, rimanendo in una sorta di limbo giuridico dal quale i già difficili tentativi di apprestare tutele giurisdizionali adeguate uscivano ancor più indeboliti¹⁸⁷.

si ponga un rapporto «organico» di mandato, di gestione aliena ecc.)". Cfr. anche IDEM, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 118 ss.

¹⁸⁵ Si veda, ancora, ROSARIO FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (Ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., p. 488, ad avviso del quale "è la collocazione dell'ente esponenziale nel procedimento amministrativo, prevista a livello normativo, che sancisce la qualificazione e la differenziazione della situazione attiva a struttura superindividuale, giuridicizzandola secondo criteri affatto tradizionali". Sul tema cfr. anche ANNAMARIA ANGIULI, *Interessi collettivi e tutela giurisdizionale. Le azioni comunali e surrogatorie*, Jovene, Napoli, 1986, p. 96 ss.; UMBERTO ZINGALES, *Nuove prospettive in tema di tutela giurisdizionale degli interessi diffusi, sia collettivi che "adespoti"*, in *Tar*, 1995, II, p. 186 ss.

¹⁸⁶ Cfr. SALVATORE PUGLIATTI, (voce) *Diritto soggettivo. Diritto pubblico e diritto privato*, cit., p. 697, ad avviso del quale "mentre l'interesse comune rappresenta l'interesse di ciascuno dei soggetti del gruppo, quello collettivo è di ciascuno e di ogni loro componente o di ciascuno e di tutti: sua caratteristica, infatti, è quella di essere individuale e insieme extra-individuale, senza però essere generale".

¹⁸⁷ Cfr. WIDAR CESARINI SFORZA, *Preliminari sul diritto collettivo*, in IDEM, *Il corporativismo come esperienza giuridica*, cit., p. 103 ss. In senso contrario, sostenendo che gli interessi collettivi possono tranquillamente essere collocati nella sola macroarea del diritto privato, per poi essere ripartiti in varie distinzioni al suo interno, cfr. SALVATORE PUGLIATTI, (voce) *Diritto soggettivo. Diritto pubblico e diritto privato*, cit., p. 697. Interessanti anche alcuni spunti di riflessione sulla categoria dell'interesse collettivo in differenti periodi storici: cfr. EMILIO BONAUDI, *La tutela degli interessi collettivi*, cit., p. 5 ss., ad avviso del quale "gli interessi di collettività speciali talvolta sono costituiti semplicemente dalla somma e dalla risultante dei singoli interessi individuali dei loro componenti, talaltra, invece, pur comprendendoli, non si identificano con essi"; cfr. anche SABINO CASSESE, *Lo Stato*

Accade, perciò, che, a discapito della pacificità con la quale il nostro ordinamento annovera, ormai, gli interessi collettivi nell'alveo del diritto privato¹⁸⁸, il fatto stesso della presenza di un ente organizzato che se ne proclami portatore non solo conduce alla convinzione di una sorta di subordinazione degli interessi dei singoli rispetto a quelli del gruppo¹⁸⁹, per quanto, in buona sostanza, influisce sul regime di tutela di

fascista, Il Mulino, Bologna, 2010; LEONARDO FERRARA, *Cesure e continuità nelle vicende dello Stato italiano: in particolare, il corporativismo fascista e quello cattolico (a proposito del libro di S. Cassese*, Lo Stato fascista, Bologna, Il Mulino, 2010), in *Ist. feder.*, 2011, p. 935 ss.; IRENE STOLZI, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Giuffrè, Milano, 2007; EADEM, *Corporativismo autoritario e neocorporativismi: modelli teorici a confronto*, in GIAN GUIDO BALANDI - GIOVANNI CAZZETTA (a cura di), *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 159.

¹⁸⁸ Fa notare, acutamente, questo aspetto FRANCESCO SANTORO PASSARELLI, (voce) *Autonomia collettiva*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 371: ad avviso del quale "l'interesse collettivo che non sia l'interesse generale di tutta la collettività giuridicamente organizzata, pur essendo un interesse diverso dall'interesse individuale e superiore all'interesse degli individui appartenenti al gruppo, è, per sé, un interesse particolare e non un interesse pubblico". È in virtù di questa considerazione che, successivamente, l'A. considera l'autonomia collettiva, sebbene superiore a quella dei singoli in ragione degli interessi tutelati, come appartenente all'autonomia privata anziché pubblica; cfr. anche GIUSEPPE SANTANIELLO, *La tutela degli interessi diffusi dinanzi al giudice amministrativo*, in *Riv. amm.*, 1980, I, p. 821 ss. Per un'analisi circa i tratti di continuità tra lo Stato fascista e quello democratico, cfr. LEONARDO FERRARA, *Cesure e continuità nelle vicende dello Stato italiano: in particolare, il corporativismo fascista e quello cattolico (a proposito del libro di S. Cassese*, Lo Stato fascista, Bologna, Il Mulino, 2010), cit., p. 939.

¹⁸⁹ Cfr. VITTORIO DENTI, *Relazione introduttiva*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 14, ad avviso del quale "la nozione di interesse collettivo non è priva di ambiguità, per gli echi di sapore corporativo che suscita a chi ricordi le sottili distinzioni tra interesse di gruppo e interessi generali, oltre che per l'accento posto sulla organizzazione degli interessi coerentemente con le prospettive di controllo pubblico dell'organizzazione stessa". Esistono, poi, alcuni casi in cui l'ordinamento si sofferma in maniera particolare sulla necessari età dell'intermediazione dei gruppi organizzati, tanto da porre il problema di una sorta di "pluralismo ordinamentale": sul tema la bibliografia è molto vasta, anche in considerazione delle varie branche giuridiche interessate; cfr., *ex multis*, SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1946; PAOLO GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 109 ss.; IDEM, *Prima lezione di diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2006; IDEM, *L'Europa e il diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2007; IDEM, *Prolusione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, p. 1 ss.; ALBERTO ROMANO, *Santi Romano, "lo Stato moderno e la sua crisi" e "l'ordinamento giuridico"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, p. 333 ss.; FRANCO MODUGNO, *Legge, ordinamento giuridico, pluralità degli ordinamenti: saggi di teoria generale del diritto*, Giuffrè, Milano, 1985; LEONARDO FERRARA, *Note critiche sulla natura giuridica degli ordini professionali*, in *Dir. amm.*, 2011, p. 361 ss.; IDEM, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 1; ALBERTO MASSERA, *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto*

tali situazioni giuridiche nella misura in cui l'interesse dell'entità collettiva finisce per impadronirsi di peculiarità del tutto avulse dalle istanze individuali. La natura giuridica dell'entità collettiva non presenta, dunque, connotati di imprescindibilità, a fronte dell'essenzialità situata negli elementi del centro di riferimento e del soggetto portatore: ciò non toglie che debba ravvisarsi, a prescindere, una organizzazione, almeno in parte, connotata da solidità¹⁹⁰ e che, in virtù della sua collocazione all'interno del sistema sociale ed economico, presenti l'attitudine ad essere considerata portatrice di interessi legati all'appartenenza ad una ben precisa categoria¹⁹¹; e spetterà al giudice, di volta in volta, in assenza di specifica ed univoca previsione normativa, individuare i soggetti suscettibili di esperire azioni in sede giudiziaria, in virtù della capacità di farsi portatori di interessi connessi con istanze meritevoli al cospetto dell'ordinamento giuridico¹⁹².

Va parimenti osservato, inoltre, come la legittimazione a ricorrere spetti all'entità di tipo collettivo *ex se*, vale a dire nella misura in cui l'oggetto della pretesa fatta valere in giudizio coincida con un interesse proprio e non con quello dei singoli componenti della medesima¹⁹³; nondimeno, anche la giurisprudenza maggioritaria risulta alquanto concorde nell'affermare la stretta coincidenza tra la legittimazione ad agire, da parte dei portatori di interessi collettivi, e l'appartenenza delle

vivente in una prospettiva multilaterale, in *Dir. pubbl.*, 2008, p. 113 ss.; GIUSEPPE MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale: i rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Giappichelli, Torino, 2007; LORENZO CASINI, *Il diritto globale dello sport*, Giuffrè, Milano, 2010.

¹⁹⁰ Sulla natura "non occasionale" del gruppo di esprime efficacemente MASSIMO SEVERO GIANNINI, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 23, evidenziando come esso non presenti una durata temporale effimera, rappresentando una componente sociologicamente individuabile all'interno di una collettività territoriale generale.

¹⁹¹ Cfr. GIUSEPPE ABBAMONTE - RENATO LASCHENA, *Giustizia amministrativa*, in GIUSEPPE SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XX, CEDAM, Padova, 2001, p. 183.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ Evidenzia acutamente questo aspetto ROSARIO FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (Ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., p. 488.

situazioni fatte valere in giudizio agli associati stessi. Si tratta, nello specifico, della rilevanza accordata ai c.d. “interessi di categoria”, che presuppone una univoca convergenza di tutte le istanze relative agli iscritti o agli appartenenti, all’interno di una logica ispirata alla conformità di pretese con l’entità collettiva che pretende di rappresentarli¹⁹⁴. D’altra parte la stessa giurisprudenza è pressoché consolidata nel qualificare i portatori di interessi collettivi quali legittimati ad agire e resistere in giudizio per la tutela degli interessi collettivi degli associati e, dunque, dotati di possibilità di impugnare determinati atti assunti come lesivi degli interessi medesimi; il tutto “purché facciano valere interessi propri della categoria intera e gli interessi individuali degli iscritti, o degli appartenenti alla categoria, risultino, in maniera univoca, conformi alle situazioni a tutela delle quali l’associazione agisce e non vi siano contrasti, anche potenziali, all’interno del nucleo considerato¹⁹⁵. Gli organismi associativi di settore, in questo modo, si fanno rappresentanti, in sede giurisdizionale, di una serie di istanze sentite dai soggetti cui fanno capo¹⁹⁶, sia nell’ottica di

¹⁹⁴ È necessario, in ogni caso, che la lesione dell’interesse collettivo presenti il carattere di immediatezza ed attualità, nonché della concretezza; agli organismi collettivi, infatti, al pari dei soggetti individuali, si preclude la tutela giurisdizionale ancorata ad un astratto criterio dell’azione amministrativa; così come è principio consolidato che le associazioni siano legittimate ad agire a difesa non di una obiettiva violazione dell’ordinamento ma, unicamente, in virtù di posizioni soggettive direttamente lese. Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 10 marzo 2011, n. 1540, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁹⁵ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 5 settembre 2007, n. 4657, *Ivi*. Va precisato che si tratta di un orientamento fortemente coordinato, a livello di diritto positivo, con l’art. 4, 1° comma, della l. 11 novembre 2011, n. 180; la predetta normativa attribuisce “alle associazioni di categoria, rappresentate in almeno cinque camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura, o nel CNEL e alle loro articolazioni territoriali e di categoria”, la legittimazione ad agire a tutela sia di interessi afferenti la generalità di soggetti appartenenti alla categoria professionale, sia di interessi relativi unicamente ad alcuni soggetti. La disposizione presenta, comunque, alcuni limiti, non foss’altro per la sua collocazione all’interno delle norme per “la tutela delle imprese”; circostanza, quest’ultima, evidenziata da CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 44.

¹⁹⁶ Si tratta, *mutatis mutandis*, del medesimo *iter* che la giurisprudenza segue con riguardo all’attività dei sindacati, i quali, al pari di altre associazioni, risultano abilitati ad impugnare atti riguardanti i singoli iscritti unicamente nella misura in cui i provvedimenti *de quibus* provochino una lesione dell’interesse collettivo tutelato. In questi termini cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 14 settembre 1999, n. 943, in *Cons. Stato*,

1999, I, p. 1179 ss.; TAR Sicilia, Catania, 3 ottobre 1996, n. 1769, in *Giust. amm. sic.*, 1997, p. 661 ss.; Cons. Stato, Sez. VI, 5 dicembre 2005, n. 6942, in *Foro amm. CdS*, 2005, p. 3669; Cons. Stato, Sez. V, 15 ottobre 2003, n. 6314, in *Cons. Stato*, 2003, I, p. 2233; TAR Lazio, Sez. I, 1 febbraio 2007, n. 756, in www.giustizia-amministrativa.it; TAR Emilia Romagna, Sez. II, 20 marzo 1992, n. 118, in *Tar*, 1992, I, p. 2075 ss.; TAR Piemonte, 31 gennaio 1984, n. 1, *Ivi*, 1984, I, p. 877 ss. Non risulta ultroneo rammentare l'andamento giurisprudenziale in merito all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori; nell'ambito di condotte di tipo antisindacale poste in essere dalla P.A., un'eventuale azione giurisdizionale, da parte del sindacato, dinanzi al giudice amministrativo, finalizzata alla rimozione del provvedimento che si assume lesivo, non costituisce "ipotesi di *legittimatio anomala*, bensì di una legittimazione di natura processuale che si affianca a quella del singolo, dal momento che l'organizzazione sindacale agisce a tutela di posizioni giuridiche che sono anche le proprie": cfr. TAR Emilia Romagna, Sez. II, 12 luglio 1991, n. 377, in *Tar*, 1991, I, p. 2992 ss.; Cons. Stato, Sez. IV, 29 ottobre 2002, n. 5925, in *Cons. Stato*, 2002, I, p. 2349 ss. In dottrina cfr. ROMOLO DONZELLI, *Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 507 ss. C'è da dire che la giurisprudenza ha sostenuto in larga misura la natura collettiva degli interessi sottesi all'art. 28 dello Statuto, focalizzandosi sul differente apporto, in termini di utilità, fornito dal giudizio collettivo rispetto a quelli individuali: sul punto cfr. Cass. Sez. lav., 10 luglio 2002, n. 10031, in *Orient. giur. lav.*, 2002, p. 468 ss.; IDEM, 4 luglio 2002, n. 9709, in *Notiz. giur. lav.*, 2002, p. 751 ss.; IDEM, 7 marzo 2001, n. 3813, in *Mass. giur. lav.*, 2001, p. 552 ss.; Cass. SS.UU., 6 maggio 1972, n. 1380, in *Riv. giur. lav.*, 1972, II, p. 945 ss.; si rammenta anche la pronuncia di Corte cost., 6 marzo 1974, n. 54, in *Foro it.*, 1974, I, c. 963, con la quale la Consulta, chiamata a pronunciarsi circa la legittimità costituzionale dell'art. 28, statui che la condotta del datore di lavoro disciplinata dalla norma non coincidesse con una tipologia di comportamento atto a violare interessi di natura prettamente patrimoniale o morale di singoli individui, bensì con un comportamento "estrinsecante atti diretti ed idonei a colpire, impedire o limitare l'esercizio della libertà o lo svolgimento dell'attività sindacale colpendo, così, gli interessi della classe dei lavoratori". In sostanza, la giurisprudenza considera l'organizzazione come una vera e propria "condizione di esistenza" degli interessi collettivi, in un rapporto tra "prima" e "dopo" scandito in termini cronologici prima e di importanza poi. Sul punto cfr. LUCIO LANFRANCHI, *Le animulae vagulae blandulae e l'altra faccia della luna*, in IDEM (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. XXII. In tempi più recenti, tuttavia, non sono mancati voci nel senso di considerare la libertà sindacale, garantita ex art. 39 Cost., non già come una entità avulsa dai singoli lavoratori, ma come appartenente all'intera comunità di essi, prescindendo dalla presenza di organismi rappresentativi: cfr. ANTONIO CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 114 ss.; LUCIO LANFRANCHI, *Prospettive ricostruttive in tema di art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971, p. 388; CECILIA ASSANTI, (voce) *Condotta antisindacale nei rapporti di lavoro privati*, in *Enc. dir. (Agg.)*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 2000, p. 341 ss.; si veda anche TIZIANO TREU, *Condotta antisindacale del datore di lavoro e atti discriminatori*, Giuffrè, Milano, 1974; ROMANO VACCARELLA, *Il procedimento di repressione della condotta antisindacale*, Giuffrè, Milano, 1977; MARIO GIOVANNI GAROFALO, *Interessi collettivi e comportamento antisindacale dell'imprenditore*, cit.; ELISABETTA SILVESTRI - MICHELE TARUFFO, (voce) *Condotta antisindacale: II) Procedimento di repressione della condotta antisindacale*, in *Enc. giur. Treccani.*, vol. VIII, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1997; MARCO PAPALEONI, *Repressione della condotta antisindacale*, in *Dig. disc. priv. - Sez. comm.*, vol. XII, UTET, Torino, 1996, p. 345 ss.; UMBERTO ROMAGNOLI, *Aspetti processuali dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971,

una rappresentanza istituzionale che *de facto*, non soltanto nei casi in cui si sia in presenza di fattispecie che violino un impianto normativo posto a tutela della categoria, ma anche qualora siano in gioco determinate prerogative suscettibili di avvantaggiare l'intero gruppo, con il limite di non "occuparsi di questioni concernenti i singoli iscritti ovvero capaci di dividere la categoria in posizioni disomogenee"¹⁹⁷.

Secondo questa prospettiva emerge, quale carattere preponderante dell'interesse collettivo, la sua uniformità, nonché la potenziale capacità di soddisfare l'intera organizzazione, ponendosi su un piano separato da quello che concerne le situazioni giuridiche dei soggetti che compongono la categoria, i quali manterranno la propria legittimazione ad agire in via

p. 1309 ss.; CARMINE PUNZI, *Repressione della condotta antisindacale: b) Profili di diritto processuale*, in UBALDO PROSPERETTI (a cura di), *Commentario dello Statuto dei lavoratori*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 966 ss.; ANDREA PROTO PISANI, *Il procedimento di repressione dell'attività antisindacale*, in IDEM, *Studi di diritto processuale del lavoro*, FrancoAngeli, Milano, 1976, p. 13 ss.

¹⁹⁷ In questo senso Cons. Stato, Sez. V, 11 luglio 2008, n. 3451, in *Foro amm. CdS*, 2008, p. 2081; in senso analogo, verso una legittimazione di un ordine professionale allorché trattasi di norme a presidio della professione medesima, in maniera indistinta e generale, cfr. Cons. Stato, Sez. II, 24 gennaio 2011, n. 2783/08, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. IV, 16 marzo 2004, n. 1344, in *Foro amm. CdS*, 2004, p. 773 ss. Nell'un senso, si è avuto il riconoscimento della legittimazione di una associazione di categoria circa la potestà di rivendicare la rappresentatività dei lavoratori, *id est* docenti a contratto, nell'ambito di organi consiliari di scuole di specializzazione: cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 6 giugno 2006, n. 3341, in *Foro amm. CdS*, 2006, p. 1863 ss.; stesso orientamento si è registrato nei confronti di una associazione provinciale della proprietà edilizia rispetto ad una delibera comunale che istituiva una sovrimposta sul reddito dei fabbricati, in quanto si trattava della deduzione in giudizio di un interesse collettivo, facente capo alla categoria dei proprietari dei fabbricati nella sua valenza di organizzazione unitaria: cfr. TAR Veneto, ord. 9 giugno 1984, n. 224, in *Tar*, 1984, I, p. 3078 ss.; altro caso simile riguardava il sindacato dei dirigenti medici ospedalieri, rispetto alla deliberazione afferente una soppressione di strutture sanitarie, considerandosi l'interesse appartenente all'intera categoria medica: cfr. TAR Liguria, Sez. II, 13 marzo 2009, n. 311, in *Foro amm. Tar*, 2009, p. 370 ss. In senso contrario, invece, non si è riconosciuta legittimazione a ricorrere ad una associazione tra industriali nei confronti di una impugnazione di una gara relativa alla concessione di un appalto pubblico, a causa di "evidente disomogeneità": cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 27 aprile 2004, n. 2565, in *Foro amm. CdS*, 2004, p. 1106; *idem* dicasi per un'associazione medica professionale che si costituiva in giudizio avverso l'istituzione di un nuovo corso di laurea che, in realtà, non si dimostrava in grado di incidere sulle competenze scientifiche dell'oculista né costituiva una ipotesi di abusivismo professionale, negandosi che una simile associazione potesse agire per la tutela dell'interesse diffuso della salute: cfr. Cons. Stato, Sez. II, 21 maggio 2008, n. 438/8, in *Cons. Stato*, 2004, I, p. 1746; in senso analogo cfr. anche TAR Liguria, Sez. II, 5 luglio 2007, n. 1312, in *Foro amm. Tar*, 2007, p. 2328 ss.

autonoma¹⁹⁸; ciò che non pare in discussione è l'impossibilità, pressoché assoluta, in capo all'organizzazione di categoria, di agire a tutela dell'interesse di un singolo membro¹⁹⁹, secondo una logica per cui "il gruppo risulta, al tempo stesso, misura e limite della tutela delle posizioni giuridiche in ragione delle quali si è costituito"²⁰⁰. La motivazione intima di una simile preclusione risiede nel fatto che una figura esponenziale ha titolo a ricorrere avverso provvedimenti che si assumono lesivi dei propri interessi e non certo di interessi la cui

¹⁹⁸ Anche in merito al criterio di autonomia delle situazioni la giurisprudenza è molto ampia: cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, 25 giugno 2007, n. 3586, in *Foro amm. CdS*, 2007, p. 1923 ss.; Cons. Stato, Sez. IV, 2 aprile 2004, n. 1826, *Ivi*, 2004, p. 1054; Cons. Stato, Sez. V, 18 settembre 2003, n. 5307, *Ivi*, 2003, p. 2566 ss.; Cons. Stato, Sez. IV, 7 novembre 2002, n. 6049, *Ivi*, 2002, p. 280; Cons. Stato, Sez. IV, 5 luglio 2007, n. 4657, *Ivi*, 2007, p. 2445 ss.; Cons. Stato, Sez. VI, 27 gennaio 2003, n. 438, in *Giur. it.*, 2003, c. 1489, all'interno della quale si precisa addirittura la necessità di un mandato *ad hoc* qualora l'associazione intenda far valere pretese di natura patrimoniale afferenti ai singoli associati; Cons. Stato, Sez. II, 28 gennaio 2004, n. 3862/02, in *Cons. Stato*, 2004, I, p. 1746; Cons. Stato, Sez. IV, 25 agosto 1997, n. 908, in *Foro amm.*, 1994, p. 1862 ss.; TAR Lazio, Sez. III, 22 maggio 2005, n. 3641, in www.giustizia-amministrativa.it; TAR Sicilia, Catania, 1 agosto 1995, n. 1982, in *Giur. amm. sic.*, 1995, p. 644; TRGA Trentino Alto Adige, Trento, 6 marzo 1990, n. 116, in *Tar*, 1990, I, p. 2003 ss.; TAR Lombardia, Brescia, 27 ottobre 1997, n. 91, in *Tar*, 1997, I, p. 4366, all'interno della quale si statuisce che, qualora si sia in presenza di un interesse che riguardi soltanto alcuni degli appartenenti ad un gruppo, questi ultimi saranno legittimati unicamente a porre in essere un intervento *ad adiuvandum*, rispetto al quale può dirsi sufficiente anche la mera presenza di un interesse "di fatto", come quello, da parte della categoria in questione, di supportare i propri consociati in giudizio.

¹⁹⁹ Cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. IV, 27 aprile 2004, n. 2565, in *Foro amm. CdS*, 2004, p. 1106 ss.; Cons. Stato, Sez. IV, 25 agosto 1997, n. 908, in *Foro amm.*, 1997, p. 1956 ss.; TAR Lazio, Sez. III, 22 maggio 2006, n. 3641, in www.giustizia-amministrativa.it; TAR Puglia, Sez. I, 11 giugno 2003, n. 2395, in *Tar*, 2003, I, p. 1363 ss.; TAR Lazio, Sez. III, 4 ottobre 2000, n. 7841, in *Ragiusan*, 2001, f. 201, p. 186; TAR Campania, 14 agosto 1998, n. 2751, in *Giur. mer.*, 1999, p. 597; TAR Sicilia, Catania, 1 agosto 1995, n. 1982, in *Giur. amm. sic.*, 1995, p. 644; TAR Toscana, Sez. I, 27 novembre 1991, n. 651, in *Tar*, 1992, I, p. 253; TRGA Trentino Alto Adige, Trento, 6 marzo 1990, n. 116, *Ivi*, 1990, I, p. 2003.

²⁰⁰ Cfr. ROBERTO PARDOLESI, *Il problema degli interessi collettivi e i problemi dei giuristi*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 246: l'A. evidenzia come l'ente esponenziale possa "far valere in giudizio il solo interesse collettivo strumentale, quello, cioè, del gruppo in quanto istituzione e non, invece, quello del gruppo come complesso di situazioni individuali che vi sono sottese; l'ente difende il suo interesse diretto ed immediato, che è, appunto, un interesse comune strumentale: mentre quello finale o è propriamente individuale in capo ai singoli soci (come nel caso della società) ovvero, pur restando collettivo, non assume rilevanza sul piano giuridico formale (associazione in senso stretto)".

esistenza sul piano fenomenico prescinde ed è precedente rispetto alla sussistenza di una associazione rappresentativa²⁰¹.

L'interesse collettivo finisce, così, per sviluppare una sorta di "bisogno di indifferenziazione" (al contrario di quanto invece accade, normalmente, in riferimento ad altre situazioni giuridicamente rilevanti): esso richiama una entità che ne fornisca una giustificazione a livello astratto quale interesse comune a più individui, per poi, in un processo inverso, tendere a distaccarsi da quella stessa entità per appuntarsi su una organizzazione²⁰². Ne consegue, così, che nel suo momento genetico esso si poggia su una certa omogeneità di posizioni individuali ma, nella fase della tutela giurisdizionale, la stessa omogeneità necessita di trasformarsi in autonomia per esplicitare completamente la propria significatività; non è mancato, in virtù di ciò, chi abbia considerato la stessa categoria dell'interesse collettivo come una "falsa soluzione ad una falsa questione"²⁰³, sostanziandosi, di fatto, in una categoria che abdica alla propria appartenenza al singolo individuo nello stesso momento in cui viene ad esistenza l'organo collettivo che, rispetto all'individuo stesso, dovrebbe porsi come baluardo di garanzia.

²⁰¹ Sul punto cfr. FRANCO GAETANO COCA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 54, il quale precisa anche come non infici la bontà di un tale assunto la "possibilità, riconosciuta soprattutto alle associazioni professionali, di ricorrere a nome e per conto dei loro aderenti in base ad un mandato da essi conferito, dal momento che, in tal caso, la legittimazione si spiegherebbe in termini di rappresentanza"; sul punto cfr. anche BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Interessi diffusi e collettivi*, cit., p. 223, il cui ragionamento prevede un *aut aut* che non lascia spazio a fraintendimenti: "se gli interessi collettivi costituiscono una sintesi di interessi individuali, allora l'interesse appartiene all'organizzazione e solo mediamente al singolo che ne fa parte; se, viceversa, essi sono una somma di interessi individuali, l'interesse apparterrà al singolo e/o all'associazione, tra cui si instaurerà un rapporto di tipo disgiuntivo o congiuntivo. L'ente associativo sarà, dunque, legittimato a tutelare l'interesse che non coincida con quello suo personalissimo, unicamente allorquando risulti, in maniera inequivocabile, rappresentativo di tutti gli interessi (*rectius* possa gestire e rappresentare la direzione che prendono gli interessi) dei soggetti che potenzialmente potrebbe radunare; trattasi di persone accomunate da un medesimo *status*".

²⁰² Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit. p. 50.

²⁰³ *Ibidem*.

Ragionando in quest'ordine di idee, nella considerazione dell'entità collettiva quale soggetto dotato di una propria valenza all'interno dell'ordinamento giuridico, si viene a creare una appropriazione di rappresentanza che, se da un lato sembrerebbe rimanere illesa da qualsivoglia problematica, *id est* nel momento in cui ci si trovi a fare i conti con tipologie di interessi suscettibili, per costituzione ontologica, di appartenere unicamente ad un soggetto di tipo collettivo, dall'altro presta il fianco a numerosi inconvenienti laddove vengano in rilievo interessi potenzialmente in grado di assumere valenza individuale; in particolare duplice si rivelerebbe l'ostacolo: offrire una piena ed effettiva tutela al singolo che decida di agire autonomamente per motivazioni attinenti ad una mancata possibilità di identificazione con l'ente esponenziale, e creare una compatibilità "ambientale" con determinate tipologie di interessi "superindividuali" la cui dimensione ontica travalica quella del soggetto organizzato; in un siffatto *vulnus* trovano, sicuramente, spazio gli interessi diffusi.

La pressoché unanime identità di vedute circa la collocazione giuridica degli interessi collettivi, ancorata alla forte necessità dell'organizzazione di rappresentanza ed alla sostanziale estraneità dell'interesse dell'ente medesimo rispetto a quello del singolo, non trova terreno altrettanto fertile riguardo la categoria degli interessi diffusi, vera e propria *crux interpretum* di dottrina e giurisprudenza²⁰⁴, nonché sub-articolazione di quella "particolarità tutta italiana" che contraddistingue il nostro ordinamento, sotto la denominazione di interessi legittimi. Pur non mancando autorevoli posizioni tendenti ad una sovrapposizione tra l'interesse diffuso e quello legittimo²⁰⁵, o ad una tutelabilità del primo

²⁰⁴ Cfr. ROMOLO DONZELLI, *Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., *passim*.

²⁰⁵ Sul punto si veda FRANCO GAETANO SCOCA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 54 ss.

unicamente sotto forma di interesse collettivo²⁰⁶, va osservato come una troppo meccanica coincidenza con un'altra situazione giuridica creerebbe il non facilmente superabile problema di conferire dignità ad una questione definitoria che è tutt'oggi pulsante all'interno del dibattito scientifico. Allo stesso modo si rischierebbe di trasportare, senza meta, la figura dell'interesse diffuso nel tessuto giuridico di altri istituti, creando commistioni tanto ibride quanto inutili e non pervenendo ad alcun risultato in termini di differenziazione rispetto alla constatazione, puramente empirica e fattuale, che le vicende temporali del nostro ordinamento giuridico hanno evidenziato una superfetazione di interessi di fatto, sempre più rilevanti nella sensibilità della coscienza sociale e nel sistema di valori, e immeritevoli di subire un diniego di riconoscimento in termini di autonoma identità per il solo fatto che “si siano colorati, in epoche diverse, di diversa rilevanza”²⁰⁷.

²⁰⁶ Si tratta della teoria della c.d. “trasformazione genetica” dell'interesse diffuso in collettivo, che emerge da Cons. Stato, 8 febbraio 1990, n. 16, in *Cons. Stato*, 1990, I, p. 347 ss., secondo cui “il riconoscimento della legittimazione ad agire a tutela di interessi diffusi anche ad organismi privi dei requisiti prescritti dalla legge o dalla stessa giurisprudenza amministrativa comporterebbe una non arginabile proliferazione di ricorsi da parte di organizzazioni di scarsa o nulla rilevanza sociale”, e strenuamente contestata da MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 16. Ad avviso dell'illustre A., per giungere ad una tutela piena ed effettiva degli interessi diffusi va ribadito, in primo luogo, il ruolo centrale e chiave dell'individuo, in considerazione del fatto che l'art. 2 Cost. garantisce i diritti inviolabili dell'uomo non soltanto nelle formazioni sociali all'interno delle quali esplica la sua personalità, ma anche in qualità di soggetto singolarmente inteso; egli evidenzia, inoltre, come “l'intensità e la prevalenza [...] dell'associazionismo nel mondo moderno [...] mostra, in una lente negativa, il fenomeno dell'assorbimento e dell'annullamento delle singole personalità come tali”. Si sofferma sulla necessità di recuperare la dimensione individuale e la centralità del singolo in materia di interessi diffusi anche CELESTINO BIAGINI, *L'azione popolare e la tutela degli interessi diffusi*, in *Rass. Cons. Stato*, 1977, II, p. 863 ss.

²⁰⁷ Sono parole di GUIDO ALPA, *Interessi diffusi*, cit., p. 609. Ci si riferisce, in particolare, a quella serie di trasformazioni riguardanti il diritto alla salute (nella sua iniziale commistione con l'interesse pubblico e, successivamente, nel suo divenire obbiettivo di norme puramente programmatiche, per poi giungere ad una costituzionalizzazione delle istanze individuali in merito) e, nel senso contrario, il diritto di proprietà, che ha attraversato la fase di inviolabilità, quella del mero valore riconosciuto, sino a giungere allo *status* di interesse protetto. L'A. non esita a definire un colpevole ritardo quello di “considerare la figura dell'interesse diffuso come una entità dai contorni incerti”, quasi situata in un'anticamera di sistemazione concettuale, senza tener conto che una simile incertezza oblia dolosamente l'evidenza secondo cui

Tra l'altro non è un caso che, seguendo una via chiaramente improntata ad un equilibrio "ignavo", i tentativi di qualificazione degli interessi diffusi elaborati dalla dottrina si caratterizzino, pur nella loro molteplicità, per la comune tendenza ad indicare più cosa l'interesse in questione non è rispetto a ciò che è: li si differenzia dagli interessi pubblici²⁰⁸, da quelli collettivi e da quelli "di mero fatto"²⁰⁹.

Anche l'elemento oggettivo costituisce, sovente, una discriminante tra l'interesse diffuso ed altre situazioni giuridiche soggettive: nota è la teoria secondo la quale "si tratterebbe di beni non suscettibili di appropriazione esclusiva e rispetto ai quali il godimento dei singoli non subisce una compressione ad opera del concorrente godimento di altri membri della collettività, con una caratteristica di non divisibilità"²¹⁰;

si è in presenza di "esigenze reali e concrete nello strumentario giuridico elaborato per la tutela della persona".

²⁰⁸ Cfr. VITTORIO DENTI, *Interessi diffusi*, cit., p. 305; la differenza va rintracciata non tanto nell'elemento oggettivo, il più delle volte coincidente nella presenza di beni a rilevanza generale, quanto in quello soggettivo, *id est* la sostanziale divergenza dei soggetti cui possono essere ascritte determinate situazioni soggettive; se da un lato, infatti, gli interessi pubblici si plasmano sulle attività a carattere amministrativo, ed in esse trovano linfa, dall'altro l'interesse diffuso si concilia con i fruitori di beni collettivi, non perseguiti tramite l'attività amministrativa. Sul punto cfr. FRANCO GAETANO SCOCA, *Tutela dell'ambiente: la disforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, in *Dir. soc.*, 1985, p. 637 ss.

²⁰⁹ Cfr. GUIDO ALPA, *Interessi diffusi*, cit., p. 608, ad avviso del quale mentre l'interesse di fatto si abbina ad istanze sì rilevanti dal punto di vista socio-economico, ma non suscettibili di costituire una situazione giuridica protetta, l'interesse diffuso costituisce una posizione "tendenzialmente, anche se non uniformemente, protetta".

²¹⁰ Cfr. VITTORIO DENTI, *Interessi diffusi*, cit., p. 307; IDEM, *Profili civilistici della tutela degli interessi diffusi nella collettività*, in AA.VV., *Strumenti per la tutela degli interessi diffusi nella collettività (Atti del Convegno di Bologna, 5-6 dicembre 1981)*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 1982, p. 41 ss.; FEDERICO CARPI, *Vittorio Denti e le riforme processuali dello Stato sociale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2002, p. 729 ss. e specialmente p. 735 ss.; MAURO CAPPELLETTI, *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, cit., p. 372 ss.; IDEM, *La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civil*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1975, pp. 571-597; VINCENZO VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, cit., p. 23 ss.; NICOLÒ TROCKER, (voce) *Interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 1 ss.; IDEM, *Gli interessi diffusi nell'opera della giurisprudenza*, cit., p. 1112 ss.; MAURO CAPPELLETTI - BRYANT GARTH, *The Protection of Diffuse Fragmented and Collective Interests in Civil Litigation*, in WALTHER J. HABSCHIED (a cura di), *Effektiver Rechtsschutz und Verfassungsmäßige Ordnung*, Bielefeld, Würzburg, 1983, p. 158 ss.; FRANCO BRICOLA, *La tutela degli interessi diffusi nel processo penale*, in AA.VV., *Le azioni a tutela degli interessi diffusi*, CEDAM,

può farsi riferimento, a titolo esemplificativo, al bene ambiente, colto nella sua sfumatura di “bene a carattere non materiale nonché unitario, benché articolato in svariate componenti, ognuna delle quali suscettibile di costituire, in via autonoma, oggetto di tutela, pur essendo tutte tendenti ad una *reductio ad unum*”²¹¹. E però, una simile conclusione, che riesce, comunque, a cogliere un significativo profilo circa le due categorie di interessi sovra-individuali, sembra perdere il proprio *appeal* in sede giurisdizionale, in quanto, riferendosi all’oggetto dell’interesse al fine differenziare gli interessi diffusi da quelli collettivi, si fa perno su un elemento a carattere puramente esterno, sicuramente inidoneo ad incidere sulla possibile tutela giuridica²¹².

Padova, 1976, p. 103 ss.; GIOVANNI MARIA ARMONE, *La salute collettiva dei consumatori e le sue forme di tutela*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1994, p. 107 ss.; FRANCESCO PAOLO REGOLI, *Interessi diffusi e/o collettivi*, in *Riv. Corte conti*, 1994, IV, p. 264 ss.; GIUSEPPE VARRIALE, *Brevi note sulla figura dell’interesse diffuso in relazione ai rapporti interprivati*, in *Nuovo dir.*, 1994, p. 963 ss.; UMBERTO ZINGALES, *Nuove prospettive in tema di tutela giurisdizionale degli interessi diffusi, sia collettivi che “adespoti”*, cit., p. 185 ss.; il rapporto tra la pluralità dei soggetti e l’unicità dell’oggetto lo si ritrova anche in FRANCO GAETANO SCOCA, *Tutela dell’ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell’interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, cit., p. 637 ss., il quale afferma che “la categoria dell’interesse diffuso è unitaria e corrisponde al fenomeno per cui una pluralità di persone è interessata ad un bene a fruizione multipla”. Per una disamina del concetto di “bene comune” cfr. PAOLA CHIRULLI, *I beni comuni tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in www.giustamm.it; MARCO DUGATO, *Il regime dei beni pubblici: dall’appartenenza al fine*, in ARISTIDE POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 17 ss. Per uno studio generale circa l’analisi economica del diritto in materia di beni pubblici e di conseguenti regimi di proprietà e di regolazione, cfr. GIULIO NAPOLITANO, *I beni pubblici e le “tragedie nell’interesse comune”*, in *Annuario AIPDA 2006*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 125 ss.; IDEM, *Analisi economica del diritto pubblico*, in SABINO CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2006, p. 301 ss.; UGO MATTEI - EDOARDO REVIGLIO - STEFANO RODOTÀ (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2007.

²¹¹ Si esprime in questo senso Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, c. 694, con nota di FRANCO GIAMPIETRO, con la quale la Consulta ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità sollevata in merito all’art. 18 della l. 349/1986, nella parte in cui sottraeva alla giurisdizione della Corte dei conti la responsabilità dei dipendenti pubblici per danni arrecati all’ambiente nell’esercizio delle proprie funzioni.

²¹² L’interesse plurisoggettivo, a prescindere dalla sua caratterizzazione come diffuso o collettivo, si compone sempre di una doppia struttura: oggettiva e soggettiva. Dal punto di vista soggettivo viene in rilievo la sua appartenenza ad un individuo, in quanto dotato di particolare qualifica o considerato nell’ottica di un particolare *status*

Una simile distinzione, tuttavia, consente di pervenire ad alcuni risultati qualora si considerino determinati orizzonti: *in primis* la possibilità di assimilare la struttura degli interessi collettivi e diffusi a quella di altre fattispecie presenti nel nostro ordinamento, coperte da una espressa disciplina che statuisce la tutela giurisdizionale individuale di diritti soggettivi aventi struttura superindividuale ed a titolarità plurisoggettiva²¹³ (si pensi al caso della tutela delle obbligazioni di tipo solidale e di quelle di tipo indivisibile, entrambe unificate, generalmente, sotto la macro-categoria delle c.d. obbligazioni soggettivamente complesse²¹⁴; oppure al caso del diritto all'annullamento delle delibere assembleari delle società per azioni, *ex artt.* 2377 e 2378 c.c. o di quelle condominiali *ex art.* 1137 c.c.; o, ancora, al caso del diritto alla repressione della concorrenza sleale, *ex art.* 2601 c.c.²¹⁵); *in secundis* la

(consumatore, risparmiatore, fruitore dell'ambiente, utente di pubblico servizio *et similia*); dal punto di vista oggettivo, invece, si esprime e se ne può cogliere l'essenza solo con riferimento ad un gruppo o ad una categoria. Una volta ammessa l'esistenza degli uni e degli altri e distinte le due categorie sulla base dell'oggetto, le conclusioni che, sul piano della tutela, si trarranno per i primi coincideranno, necessariamente anche per i secondi. In questo senso GUIDO ALPA, *Interessi diffusi*, cit., p. 610.

²¹³ Cfr. ANTONIO CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 100.

²¹⁴ Si noti, infatti, come gli elementi caratterizzanti le c.d. obbligazioni soggettivamente complesse siano individuati, ad opera della dottrina civilistica, nell'esistenza di una pluralità di soggetti dal lato attivo e/o passivo, dall'unicità della prestazione per tutti i debitori o creditori, presentando una *eadem res debita*, e nell'unica fonte di obbligazione, in virtù di una *eadem causa obligandi*. Sul punto cfr. anche FRANCESCO DONATO BUSNELLI, *L'obbligazione soggettivamente complessa. Profili sistematici*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 5 ss. e 21 ss.; IDEM, (voce) *Obbligazioni soggettivamente complesse*, in *Enc. dir.*, vol. XXIX, Giuffrè, Milano, 1979, p. 329 ss.; IDEM, (voce) *Obbligazione: IV) Obbligazioni divisibili, indivisibili e solidali*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXI, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1990, p. 1; ADOLFO DI MAJO, (voce) *Obbligazioni solidali (e indivisibili)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIX, Giuffrè, Milano, 1979, p. 298 ss.

²¹⁵ Si tratta di fattispecie prese in considerazione dalla dottrina soprattutto con riferimento alla problematica dell'estensione del giudicato: cfr., *ex plurimis*, FEDERICO CARPI, *Cenni sulla tutela degli interessi collettivi nel processo civile e la cosa giudicata*, cit., p. 544 ss.; IDEM, *L'efficacia ultra partes della sentenza civile*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 34 ss.; ANDREA PROTO PISANI, *Appunti sui rapporti tra i limiti soggettivi di efficacia della sentenza civile e la garanzia costituzionale del diritto di difesa*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971, p. 1216 ss.; IDEM, *Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi (o più esattamente: superindividuali) innanzi al giudice civile ordinario*, in AA.VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12*

considerazione che, tanto per gli interessi diffusi quanto per quelli collettivi, il carattere superindividuale di tali situazioni giuridiche pone, in sede processuale, una problematica, prettamente processualistica, circa la discrasia tra la legittimazione ad agire e la titolarità dell'azione²¹⁶.

Non è, invero, nemmeno mancato chi abbia decisamente concentrato l'attenzione sull'impossibilità di fornire una preliminare identificazione dei soggetti titolari degli interessi *de quibus* sulla base di pregressi rapporti giuridici con il bene²¹⁷; la sostanza, tuttavia, rimane

giugno 1974), cit., p. 284 ss., il quale, in particolare, evidenzia come “la tutela giurisdizionale interviene solo quando in concreto ci si sia discostati dalla disciplina sostanziale, impedendo, in tal modo, la realizzazione dell'interesse superindividuale o realizzandolo a danno di altri interessi ritenuti prevalenti dal legislatore”; GIORGIO COSTANTINO, *Brevi note sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi davanti al giudice civile*, in *Dir. giur.*, 1974, p. 817 ss.

²¹⁶ Interessante, sul punto, l'arresto da parte di Corte di Giustizia CE, 1 ottobre 2002, C 167/00, *Verein für Konsumenteninformation c. Henkel*, in *Foro it.*, 2002, IV, c. 501, con nota di ALESSANDRO PALMIERI, *L'inibitoria di clausole abusive oltre i confini nazionali*, con il quale la Corte chiarisce, in via pregiudiziale, se l'azione inibitoria intentata da un'associazione di tutela dei consumatori potesse essere qualificata, ai fini dell'applicazione delle regole di competenza di cui all'art. 5, punto 3) della Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968, quale un'azione in materia di delitti. La CGUE (all'epoca Corte di Giustizia CE) accolse l'interpretazione che configurava l'azione come appartenente alla categoria dei “quasi delitti”, escludendo, perciò, la natura contrattuale dell'azione inibitoria avanzata dall'associazione dei consumatori ed osservando, al punto 39) come “sia che l'azione giudiziale sia susseguente ad un contratto già concluso tra commerciante e consumatore, sia che essa abbia carattere preventivo, tendendo, in via esclusiva, ad evitare il verificarsi di un danno futuro, l'associazione di tutela dei consumatori [...] non è mai direttamente parte del contratto in quanto essa agisce sulla base di un diritto conferitole dalla legge al fine di far inibire l'uso di clausole ritenute dal legislatore illecite nei rapporti tra un professionista ed un consumatore finale privato”.

²¹⁷ Cfr. VITTORIO DENTI, *Interessi diffusi*, cit., p. 307; CESARE MASSIMO BIANCA, *Note sugli interessi diffusi*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 67, il quale evidenzia che “elemento caratterizzante gli interessi diffusi è la pluralità di soggetti che ne sono portatori, dovendosi, però, trattare di una collettività indeterminata, ossia una generalità di soggetti”; ALDO CORASANITI, *Interessi diffusi*, in NATALINO IRTI (a cura di), *Dizionario del diritto privato. I. Diritto civile*, cit., p. 419, ad opinione del quale la fattispecie acquista rilevanza proprio in virtù delle caratteristiche di “indefinitezza ed embrionalità”, ma che, di fatto, risultano conferire un notevole apporto in termini di dinamicità e rapidità: “è sufficiente che ci si trovi in presenza di una mera categoria di fatto, di una classe individuata o individuabile sulla base di qualsiasi criterio di auto distinzione, con la precisazione che la serie di interessi è tendenzialmente aperta, sia per le persone dei portatori, sia per lo stesso settore di riferimento, che va inteso come punto di coagulazione e non come spazio invalicabile di competenza”; cfr. anche GUIDO GRECO, *Potestà amministrativa e interesse legittimo*, in IDEM, *Argomenti di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 107 ss., il quale focalizza l'attenzione

quella per cui un criterio di *discrimen* tra interesse collettivo e diffuso che si basi unicamente sull'oggetto dell'interesse medesimo comporta, seriamente, il rischio di aggravare, anziché semplificare, la questione definitoria circa le situazioni giuridiche a valenza plurisoggettiva. Dal momento che, infatti, la fondamentale peculiarità degli interessi superindividuali risulta essere, in virtù del criterio sopraenunciato, il collegamento con beni divisibili o meno, il cui godimento è riferibile ad una pluralità, più o meno determinata, di soggetti, il passo che condurrebbe ad una assimilazione delle situazioni in esame alla categoria dei diritti plurisoggettivi, conosciuti dal nostro ordinamento²¹⁸, risulterebbe alquanto breve, finendo, però, in questo modo, col privare le figure dell'interesse diffuso e collettivo di una propria, autonoma, rilevanza ontologica.

1.2.1. Per un'autonomia identitaria: sfumature semantiche circa una non piena coincidenza strutturale tra interessi diffusi e diritti meta-individuali.

Se l'articolata vicenda storica dell'ordinamento giuridico italiano negli ultimi quarant'anni ha evidenziato, maggiormente, la dicotomia tra interessi diffusi ed interessi collettivi, contribuendo, in misura notevole, all'avvicinamento, da parte di dottrina e giurisprudenza, al delicato tema

sulla destinazione dell'atto, come collegamento tra la sfera giuridica dell'amministrazione e quella del consociato, la quale rende individuabile il soggetto titolare di una posizione giuridica nei confronti della p.a.

²¹⁸ Cfr. Trib. Roma, 23 maggio 2008, in *Foro it.*, 2008, I, c. 2674, con nota di ANGELO DANILO DE SANTIS; Trib. Milano, ord. 21 dicembre 2009, *Ivi*, 2010, I, p. 1627 ss., con nota di ALESSANDRO PALMIERI e FRANCESCA BECHI; Trib. Milano, ord. 6 ottobre 2009, in *Giur. it.*, 2010, c. 1671, con nota critica di ANDREA GIUSSANI; TAR Lazio, 12 marzo 2010, nn. 1176 e 1180 e 26 marzo 2010, n. 1404, *Ivi*, 2011, p. 390; in dottrina cfr. FILIPPO DANOVI, *L'azione inibitoria in materia di clausole vessatorie*, in *Riv. dir. proc.*, 1996, p. 1058 ss.; ALDO FRIGNANI, *L'azione inibitoria contro le clausole vessatorie*, *Ivi*, 1997, p. 1000 ss.; ANGELO DANILO DE SANTIS, *La tutela giurisdizionale collettiva. Contributo allo studio della legittimazione ad agire e delle tecniche inibitorie e risarcitorie*, Jovene, Napoli, 2013, *passim*.

della tutela giurisdizionale di situazioni giuridiche che travalicassero la dimensione della singolarità²¹⁹, la realtà fattuale impone di considerare anche un'altra tendenza, meno spettacolare in termini di appariscenza giuridica, ma significativamente rilevante nei termini in cui rischia di privare la categoria degli interessi diffusi di una propria dimensione ontologica; in realtà, pur ammettendo una innegabile affinità strutturale tra la nozione di interesse diffuso e quella di diritto plurisoggettivo e pur riconoscendo come, in taluni casi, lo stesso concetto di interesse sia

²¹⁹ Si fa riferimento ai noti casi dell'introduzione dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, unitamente alla prospettiva di una legittimazione ad agire, dinanzi al giudice civile, delle associazioni sindacali contro la condotta antisindacale del datore di lavoro e della famosa pronuncia di Cons. Stato, Sez. V, 9 marzo 1973, n. 253, in *Foro it.*, 1974, III, c. 33, con note di LORIANA ZANUTTIGH e ALBERTO ROMANO, circa la vicenda del lago di Tovel e della possibilità che un'associazione si costituisse come parte dinanzi al giudice amministrativo a tutela dell'ambiente. Il Giudice di Palazzo Spada, in particolare, giudicò inammissibile l'azione intentata dall'associazione riconosciuta "Italia nostra" a tutela di un "interesse pubblico diffuso" volto alla salvaguardia di bellezze naturali (nella fattispecie, appunto, il lago di Tovel); la legittimazione era basata su una interpretazione estensiva dell'art. 26, R.D. 26 giugno 1924, n. 1054, a tenore del quale risultava competenza del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale la decisione circa i ricorsi avverso atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa aventi ad oggetto un interesse ascrivibile ad individui o enti morali giuridici. Sul punto cfr. VITTORIO DENTI, *Aspetti processuali della tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *Studi in memoria di Salvatore Satta*, I, cit., p. 445 ss., il quale evidenzia come, in confronto al tradizionale orientamento seguito dalla giurisprudenza amministrativa, nemmeno questa sentenza costituisca un'eccezione, trattandosi di "un *unicum* che ha fatto perno sui fini statuari specifici dell'associazione, emergenti nel suo riconoscimento come ente morale, e quindi su una sorta di delega di funzioni da parte dello Stato". Le due vicende paiono senza dubbio collegate in quanto, all'interno di entrambe, emerge con chiarezza il problema della tutela degli interessi collettivi e diffusi dal punto di vista della legittimazione ad agire in giudizio: nel caso dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori si trattava di fornire una giustificazione, sul piano sistematico, al riconoscimento della legittimazione ad agire unicamente alle associazioni sindacali aventi rilevanza nazionale; nel caso della pronuncia del Consiglio di Stato sulla vicenda "Italia nostra" si trattava di affrontare il problema dell'azionabilità della tutela giurisdizionale amministrativa degli interessi diffusi alla salvaguardia dell'ambiente da parte di un'associazione a carattere ambientalista. Risulta agevole comprendere, dunque, come successivamente il *discrimen* tra le due categorie di interessi si fosse impostato sull'esistenza o meno di un gruppo organizzato in grado di rafforzare la difesa degli interessi in capo ai membri dello stesso. Ulteriori aperture in tal senso si rinvencono in TAR Lazio, 6 febbraio 1978, n. 131, in *Foro it.*, 1978, III, c. 539; TAR Emilia Romagna, 24 novembre 1977, n. 496, *Ivi*, p. 541 ss.; per alcune riflessioni a carattere "storico" cfr. VINCENZO VIGORITI, *Metodi e prospettive di una recente giurisprudenza in materia di diritti diffusi e collettivi*, in *Giur. it.*, 1980, IV, c. 305; CRISTINA RAPISARDA, *Bilancio e prospettive della tutela degli interessi diffusi negli anni ottanta (nota in margine ad un convegno)*, in *Foro it.*, 1982, V, c. 85.

utilizzato in maniera impropria rispetto ad una configurabilità di diritto soggettivo a carattere esteso, occorre soffermarsi sulle ragioni che impediscono una piena sovrapposizione tra le due figure.

Va preliminarmente osservato come, per un chiaro principio di economia giuridica, nei casi in cui sia consentito rilevare una piena coincidenza tra le figure in sovrapposizione, il problema della tutela degli interessi diffusi si riveli una falsa questione, risultando alquanto lapalissiano l'assorbimento della loro tutela all'interno dei meccanismi e delle forme approntati nei confronti dei diritti soggettivi; tutt'al più meriterebbe qualche cenno l'ipotesi in cui emerga l'opportunità di assicurare un ampliamento dell'effettività della tutela giuridica mediante l'applicazione estensiva, *de iure condito*, di istituti processuali, per un verso già presenti nel nostro ordinamento (si pensi, ad esempio, all'istituto dell'estensione del giudicato *secundum eventum litis* previsto, per altri fini, dall'art. 1306 c.c. o a quello dell'intervento volontario o coatto, nella dinamica di un processo avviato da uno dei titolari del diritto soggettivo avente rilevanza collettiva²²⁰) e, per altro verso, ricavabili, *de iure condendo*, dal modello anglosassone delle *class actions*²²¹, volte ad assicurare una tutela effettiva e collettiva ai diritti

²²⁰ Cfr. ANTONIO CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 102.

²²¹ La bibliografia sul tema è, chiaramente, vastissima: si rimanda, *ex plurimis*, a ANDREA GIUSSANI, *Studi sulle class actions*, CEDAM, Padova, 1996, p. 168 ss.; IDEM, *Le mass tort class actions negli Stati Uniti*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1998, p. 331 ss.; MICHELE TARUFFO, *I limiti soggettivi del giudicato e le class actions*, in *Riv. dir. proc.*, 1969, p. 609 ss.; IDEM, *Collateral estoppel e giudicato sulle questioni*, II, in *Riv. dir. proc.*, 1972, p. 272 ss.; IDEM, *Diritto processuale civile nei Paesi anglosassoni*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, vol. VI, UTET, Torino, 1990, p. 403 ss.; GEOFFREY CORNELL HAZARD - MICHELE TARUFFO, *La giustizia civile negli Stati Uniti*, Il Mulino, Bologna, 1993, p. 187 ss.; CLAUDIO CONSOLO, *Class actions fuori dagli USA? Un'indagine preliminare sul versante della tutela dei crediti della massa: funzione sostanziale e struttura processuale minima*, in *Riv. dir. civ.*, 1993, I, p. 609 ss.; ANGELO DONDI, *Funzione "remedial" delle injunctive class actions*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988, p. 245 ss.; PIETRO RESCIGNO, *Sulla compatibilità tra il modello processuale della class action ed i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Giur. it.*, 2000, IV, c. 2224. Per un'indagine storica sulle origini dell'istituto cfr. CHARLES ALAN WRIGHT - ARTHUR RAPHAEL MILLER - MARY KAY KANE, *Federal Practice and Procedure*, West Publishing Company, St.

soggettivi individuali (si pensi alla valutazione dello *standing*, al meccanismo dell'*opt in* e dell'*opt out*, all'estensione dei poteri in capo all'organo giudicante, alla possibilità di utilizzare materiale probatorio di tipo statistico e via discorrendo). Si deve infatti tener presente che, all'interno dell'istituto della *class action*, l'esercizio di un'azione in forma collettiva non può essere proficuamente letto se non a partire da un substrato di collegamento con un diritto soggettivo, in capo al soggetto o ente agente, suscettibile di essere azionato mediante un'azione individuale; in questa prospettiva, la dimensione della collettività andrebbe ad interessare unicamente le concrete modalità di esercizio della tutela giurisdizionale, al fine di consentire un'opera di estensione all'intera categoria annoverante, al suo interno, i soggetti titolari di medesimi diritti soggettivi.

In conseguenza di un simile accostamento non viene certo dissipata ma, tutt'altro, risulta corroborata la *vexata quaestio* in merito alla configurabilità di situazioni giuridiche riconosciute dall'ordinamento a prescindere dalla tutela collettiva di diritti soggettivi individuali, la cui presenza non risulta dirimente ai fini di una esaustiva asserzione; una risposta affermativa in tal senso può sicuramente essere suffragata proprio dal confronto con la struttura delle ipotesi di tutela collettiva dei diritti soggettivi individuali; a differenza delle fattispecie di tutela relative ai diritti plurisoggettivi (o a titolarità plurima), infatti, rilevante, ai fini dell'individuazione degli interessi diffusi (ma, in un certo qual modo, anche collettivi) appare “non la ripetizione, sia pure illimitata, della situazione, con la moltiplicazione, seppure infinita, di soggetti considerabili come interessati (titolari dell'interesse)”²²², quanto,

Paul/Minnesota, 2007; STEPHEN C. YEAZELL, *Group Litigation and Social Context Toward a History of the Class Action*, in *Columbia Law Review*, 1977, p. 868 ss.; IDEM, *From medieval group litigation to the modern class action*, Yale University Press, New Haven, 1987.

²²² Si esprime in questi termini MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 7, il quale evidenzia anche che “moltiplicazione e comunanza di interessi appaiono [...] come profili accidentali di una realtà ben più significativa e importante: la natura oggettiva

piuttosto, l'eventualità di riferire un determinato bisogno, o aspettativa, o gruppo di bisogni e aspettative, "ad una collettività indeterminata e non facilmente determinabile *a priori*, a prescindere dall'esistenza, con riferimento al bene della vita al quale si riferisce l'interesse tutelando, di situazioni giuridiche individuali che si ripetano in modo identico tra più soggetti (e, dunque, con la probabile coesistenza, accanto a veri e propri interessi collettivi o diffusi, di diritti soggettivi plurisoggettivi)"²²³. Ed è nell'alveo di queste dinamiche che si annida, a causa dell'indeterminabilità di soggetti, individuali o collettivi, ai quali ancorare la titolarità della situazione giuridica in oggetto, l'emersione di problematiche circa la tutela giurisdizionale da assicurare. Proprio la situazione di incertezza circa i criteri di individuazione impedisce, da un lato, di configurare la titolarità degli interessi diffusi nei medesimi termini in cui essa viene a determinarsi in relazione ai diritti (o interessi legittimi) plurisoggettivi, dall'altro impone la necessaria configurazione di modalità differenti da quelle consuete della piena coincidenza tra legittimazione ad agire e titolarità sostanziale e/o della legittimazione in via straordinaria.

Qualora, a conti fatti, si andasse a ridurre la categoria degli interessi diffusi all'esistenza di una pluralità, sia essa più o meno determinata, di diritti plurisoggettivi, in capo ai medesimi soggetti della categoria di

della situazione. In realtà, in questa versione, l'interesse diffuso o senza struttura è identificato soprattutto come una realtà oggettiva (la diffusione indica l'allargarsi più o meno controllato della macchia), come il punto o la superficie di emergenza di un bisogno o di un gruppo di bisogni della collettività, assunti soprattutto nella loro sostanzialità (come un settore o un aspetto dell'interesse pubblico) e rispetto a cui i soggetti interessati sembrano funzionare soltanto come antenne rilevatrici del bisogno stesso".

²²³ Cfr. MICHELE TARUFFO, *Intervento*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 330 ss., dove si distinguono, ai fini di una estensione soggettiva degli effetti del giudicato sostanziale, le ipotesi di tutela degli interessi diffusi da quelle, disciplinate legislativamente, di cui agli artt. 1306 e 2337 c.c., evidenziando come queste ultime siano "costruite su fattispecie sostanziali caratterizzate da una titolarità plurilaterale ma limitata e predeterminata dal diritto". Cfr. anche IDEM, *La legittimazione ad agire e le tecniche di tutela nella nuova disciplina del danno ambientale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 429 ss.; EDUARDO GRASSO, *Gli interessi della collettività e l'azione collettiva*, cit., p. 24 ss.; IDEM, *Una tutela giurisdizionale per l'ambiente*, cit., p. 505.

riferimento dell'interesse collettivo e diffuso²²⁴, andrebbe, parimenti, riconosciuto come la difesa, ad opera dei soggetti singoli, dei propri diritti soggettivi sia suscettibile di esaurire, per l'ordinamento, tutte le forme possibili di tutela degli interessi *de quibus*; ed è ciò che si verifica, ad esempio, nell'ambito delle obbligazioni soggettivamente complesse e, con particolare attenzione, in quello delle obbligazioni solidali e indivisibili. In questi piani di analisi si giustifica pienamente la teoria secondo la quale è possibile tracciare due vie ricostruttive: “una che consente di individuare i vari, autonomi rapporti obbligatori, di legame tra più debitori ed un comune creditore (o viceversa); l'altra che consentirebbe di riscontrare la presenza di un solo rapporto giuridico, comprensivo del precedente e, dunque, di ordine superiore, stabilito tra la totalità dei debitori/creditori e la comune controparte”²²⁵.

²²⁴ Cfr. ANTONIO CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 104.

²²⁵ Sono parole utilizzate da CLAUDIO CONSOLO, *Il cumulo condizionale di domande*, vol. II, CEDAM, Padova, 1985, p. 828; con esse l'A. descrive la struttura del fenomeno delle obbligazioni solidali “ad interesse comune”, caratterizzate per la relazione con una fonte comune nel medesimo fatto (modo di acquisto a titolo originario, contratto ecc.) e che si dividono, per quanto concerne i rapporti interni, tra i differenti condebitori o concreditori. Esse vanno tenute distinte dalle “obbligazioni solidali c.d. ad interesse ‘unisoggettivo’, che si presentano come contratte nell'unico ed esclusivo interesse di uno dei debitori e che, nei rapporti interni, ricadono, interamente, sulla parte nel cui interesse è sorta l'obbligazione solidale”: in questi termini si esprime ANDREA PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, 4° ed., Jovene, Napoli, 2002, p. 346 ss. Sul tema cfr. anche MICHELE GIORGIANNI, *Obbligazione solidale e parziaria*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XI, UTET, Torino, 1965, p. 674 ss.; DOMENICO RUBINO, *Obbligazioni alternative. Obbligazioni in solido. Obbligazioni divisibili e indivisibili*, in GIUSEPPE BRANCA - ANTONIO SCIALOJA (a cura di), *Commentario del Codice civile*, cit., p. 134 ss.; per un'analisi più concentrata sugli aspetti processuali, cfr. GIORGIO COSTANTINO, *Contributo allo studio del litisconsorzio necessario*, Jovene, Napoli, 1979, p. 383 ss.; BRUNO SASSANI, *Coobbligati solidali e appello*, in *Riv. dir. proc.*, 1978, p. 768 ss.; SERGIO MENCHINI, *Il processo litisconsortile: struttura e poteri delle parti*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 551 ss. e 571 ss. Non è mancato, inoltre, chi abbia notato come, in virtù di una forma del fenomeno solidale come specchio di un variabile assetto di interessi, “la questione si muova dalla tradizionale ricerca della struttura delle obbligazioni solidali ad una considerazione dei diversi possibili substrati strutturali sui quali può innestarsi il meccanismo solidale; quando tale substrato risulta costituito da due o più obbligazioni connesse, la soluzione emerge in modo pacifico nel senso della pluralità dei rapporti obbligatori. Nel momento in cui, invece, la solidarietà si volge ad operare quale strumento di attuazione di un'obbligazione soggettivamente complessa, il problema strutturale refluisce in quello, più generale, della struttura di tale categoria di

Tuttavia, ad un'attenta analisi, varie si rivelano le motivazioni ostative ad una simile ricostruzione, sol che si tengano presenti alcuni, circostanziati, parametri. Innanzitutto quell'esplicito e reiterato *trend* dell'ordinamento, più volte estrinsecato anche a livello costituzionale, di operare una distinzione *in nuce* tra il diritto fondamentale dell'individuo e l'interesse della collettività (in ossequio a quanto sancito dall'art. 32 Cost.²²⁶) e, in ogni caso, di andare oltre la tutela dei beni di rilevanza collettiva tramite le classiche e tradizionali forme di difesa dei diritti soggettivi individuali (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; art. 117 Cost. in base alle modifiche apportate dalla l. cost. n. 3 del 2001²²⁷; art. 1 della l. n. 281 del 1998, a tenore del quale “sono

obbligazioni, qualunque ne sia il modo di attuazione”: cfr. FRANCESCO DONATO BUSNELLI, (voce) *Obbligazione: IV) Obbligazioni divisibili, indivisibili e solidali*, cit., p. 4.

²²⁶ Come, acutamente, fa rilevare EDUARDO GRASSO, *Gli interessi della collettività e l'azione collettiva*, cit. p. 35, “la distinzione tra interesse (tutelato) del singolo ed interesse (anch'esso tutelato) della collettività, concentrati sul medesimo bene, è posta, in maniera netta ed inequivoca, dall'art. 32 Cost.; si tratta di una norma che, al diritto dell'individuo alla salute affianca (se, addirittura, non contrappone) l'interesse della collettività alla medesima entità naturale”. Si soffermano sulla natura “complessa” della situazione giuridica sancita dall'art. 32 Cost., *ex plurimis*, GUIDO ALPA, *Salute (diritto alla)*, in *Noviss. Dig. it., Appendice*, vol. VI, UTET, Torino, 1986, p. 913 ss.; IDEM, *Diritto alla salute e tutela del consumatore*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, p. 1515 ss.; IDEM, *Danno “biologico” e diritto alla salute. Una ipotesi di applicazione diretta della Costituzione*, in *Giur. it.*, 1976, I, c. 443; CESARE SALVI, *Note sulla tutela civile della salute come interesse collettivo*, in FRANCESCO DONATO BUSNELLI - UMBERTO BRECCIA (a cura di), *Tutela della salute e diritto privato*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 452 ss.; FRANCO PIGA, *Diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi diffusi e tutela giurisdizionale*, in *Giust. civ.*, 1980, I, c. 704; CESARE MASSIMO BIANCA, *Il diritto alla salute*, in UNIVERSITÀ DI CATANIA - PUBBLICAZIONI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA, *Studi in onore di Cesare Sanfilippo*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1983, p. 121 ss.; PIETRO PERLINGIERI, *Il diritto alla salute quale diritto della personalità*, in *Rass. dir. civ.*, 1982, p. 1020 ss.

²²⁷ La stessa Consulta si adopera al fine di fornire una precisa identificazione al contenuto del riferimento alla tutela dell'ambiente, ad opera dell'art. 117 Cost.: in particolare, nel periodo *ante* riforma del Titolo V possono segnalarsi, *ex multis*, Corte cost., 18 novembre 2000, n. 507, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3915 ss.; Corte cost., 15 febbraio 2000, n. 54, *Ibidem*, p. 428 ss.; Corte cost., 7 ottobre 1999, n. 382, *Ivi*, 1999, p. 2941 ss.; Corte cost., 17 luglio 1998, n. 273, *Ivi*, 1998, p. 2125 ss. Per quanto concerne, invece, la fase successiva alla riforma, si segnalano Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, in *Giur. it.*, 2003, c. 417, con nota di CLAUDIA SARTORETTI, *La tutela dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione: valore costituzionalmente protetto o materia in stretto?*, la quale osserva che “è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di materia ‘trasversale’, in ordine alla

riconosciuti e garantiti i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti e ne è promossa la tutela in sede nazionale, rivolta a perseguire tali finalità”); in secondo luogo viene in rilievo, nel quadro di una progressione della realtà giuridica, l’esigenza dell’ordinamento di non discostarsi da quanto previsto dal contesto della normativa comunitaria la quale predispone determinati apparati di tutela, finanche giurisdizionale, in relazione ad interessi a rilevanza collettiva, non concentrabili in una meccanica addizione di posizioni individuali²²⁸; ancora, si evidenzia la circostanza per cui risulta tradizionalmente difficile, per molte delle categorie classiche rispondenti alle figure degli interessi collettivi e diffusi, essere, in maniera adeguata ed esaustiva, tutelate attraverso meccanismi di protezione del diritto soggettivo del

quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale”.

²²⁸ Cfr. Direttiva 98/27/CE del 19 maggio 1998, in *Gazz. Uff.*, n. L. 166 dell’11 giugno 1998, che costituisce il presupposto della l. n. 281 del 1998, all’interno della quale si prevede che “per interessi collettivi devono intendersi gli interessi che non ricomprendono la somma degli interessi individuali lesi da una violazione”, nonostante, successivamente, si aggiunga che, con ovvietà, la tutela dei c.d. interessi collettivi “non pregiudica i ricorsi e le azioni individuali proposti da privati lesi da una violazione”. Si tratta, come emerge chiaramente, di un problema, quello della tutela di situazioni giuridiche a carattere superindividuale, del quale anche la giurisprudenza di matrice europea ha avuto modo di occuparsi e dalla quale è possibile ricavare alcune indicazioni, seppur da considerare con le dovute cautele, in merito alla legittimazione ad agire delle associazioni poste a tutela degli interessi *de quibus*: sul punto cfr. Trib. CE I grado, sent. 21 maggio 2001, n. 69, *Hamburger Hafen- und Lagerhaus Aktiengesellschaft ecc. c. Commissione delle Comunità europee*, in *Racc. giur.*, 2001, p. II-1037, ad avviso del quale un’associazione che sia costituita ai fini di promozione degli interessi facenti capo ad una categoria di soggetti non può essere considerata, individualmente, interessata, ai sensi dell’art. 173, 4° comma del Trattato CE (divenuto poi art. 230, 4° comma), da un atto idoneo a pregiudicare gli interessi generali della medesima categoria di riferimento e, di conseguenza, non può dirsi legittimata a presentare ricorso di annullamento a nome dei membri che la compongono, qualora essi stessi non risultino titolari dell’azione a titolo individuale; cfr. anche Trib. CE I grado, sent. 29 settembre 2000, n. 55, *CETM c. Commissione delle Comunità europee*, in *Racc. giur.*, 2000, p. II-3207, all’interno della quale si focalizza l’attenzione sul fatto che un ricorso di annullamento avverso una decisione della Commissione, in materia di aiuti di Stato, proposto da un’associazione rappresentativa di interessi collettivi di imprese, risulta ricevibile unicamente nella misura in cui lo sarebbe il ricorso proposto dalle imprese di cui trattasi a livello individuale o, in alternativa, qualora l’associazione medesima sia in grado di avvalersi di un proprio interesse al perseguimento dell’azione, in particolare legato al fatto che la sua posizione di negoziatrice sarebbe stata lesa dall’atto di cui viene domandato l’annullamento.

singolo (è il caso, ad esempio, della tutela di un ambiente vivibile da parte del singolo, il quale faccia valere il proprio diritto soggettivo che si presume leso; ciò non comporterebbe, necessariamente, una equiparazione di tutela rispetto al bene-ambiente riferito ad una collettività di persone appartenenti ad una ben determinata area territoriale)²²⁹; la considerevole problematicità, anche dal punto di vista economico, in capo al singolo (e l'interesse diffuso, in questo caso, rappresenterebbe un'aggravante non indifferente, considerata la non divisibilità e la non appropriabilità del bene sul quale va ad incidere) di attivarsi, in un tempo ragionevole, al fine di pervenire ad una dignitosa tutela di carattere preventivo più che meramente risarcitorio, attraverso una "lettura dell'art. 2 Cost. che sia effettuata sino in fondo, ricomprendendo anche, in una logica connessione, il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. trovando, così, la giusta piattaforma ai problemi dell'interesse diffuso o sociale"²³⁰; ancora, il danno economico che andrebbe a scaturire, in capo al singolo, a seguito di un'azione (meramente risarcitoria o meno) intentata qualora il danno provocato dalla lesione dell'interesse, per quanto ingente se considerato nella sua complessità, risulti tanto frazionato da disincentivare il singolo

²²⁹ Cfr. EDUARDO GRASSO, *Gli interessi della collettività e l'azione collettiva*, cit., p. 24 ss.; IDEM, *Una tutela giurisdizionale per l'ambiente*, cit., p. 510 ss.; UGO RUFFOLO, *Tutela collettiva del consumatore e legittimazione e ruolo degli enti esponenziali*, in AA.VV., *Studi in onore di Tito Carnacini. Vol. III. Studi di diritto e procedura penale, diritto e processo amministrativo, studi vari*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 844 ss.; interessante anche quanto rilevato da Cons. Stato, Ad. plen., 19 ottobre 1979, n. 24, cit., p. 5, ad avviso del quale "il riferimento alla possibilità che i diritti inviolabili della persona ricevano una tutela dall'art. 2 Cost. anche a favore del singolo membro appartenente alle formazioni sociali, deve essere inteso come un'affermazione della possibilità di accesso anche della formazione sociale e non del singolo individuo alla tutela giurisdizionale, che di quella garanzia rappresenta, evidentemente, lo strumento maggiormente efficace"; cfr. anche TAR Lazio, 12 ottobre 2001, n. 8465, in *Guida al diritto*, 2001, n. 46, p. 89 ss., con nota di SALVATORE MEZZACAPO, *Aumenta la legittimazione a ricorrere delle associazioni senza fini di lucro*.

²³⁰ Cfr. GIORGIO BERTI, *La legge tutela l'interesse diffuso, ma il giudice ne ricava un interesse individuale*, cit., p. 743; analogamente cfr. MARGHERITA ZUCCOLINI, *Interessi diffusi e interessi collettivi: una questione aperta*, cit., p. 260, ad avviso della quale "poiché l'art. 3, 2° comma, della Costituzione prevede la partecipazione di tutti i cittadini-lavoratori all'organizzazione economica e sociale del Paese, non può non considerarsi finanche l'esigenza di ammettere una più larga partecipazione al giudizio: la necessità, cioè, di estendere la legittimazione ad agire".

all'azione, risentendone, quest'ultimo, una parte del tutto priva di rilevanza²³¹.

In ultima analisi, si considera la prospettiva secondo la quale, nel momento in cui l'ordinamento intende apprestare tutela alla categoria degli interessi collettivi e diffusi, non lo fa con la finalità di tutelare un soggetto, considerato nella sua singolarità o nella sua collettività, *hic et nunc*, bensì in un'ottica di astratta proiezione “verso un'intera generazione futura”²³² che, ovviamente, non troverebbe spazio qualora si restringessero le categorie in esame alle tradizionali figure dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi²³³.

²³¹ In particolare circa l'aspetto della ripercussione economica su una eventuale azione del singolo a titolo risarcitorio, cfr. d.l. 8 febbraio 2003, n. 18, (pubblicato in *Gazz. Uff.*, 10 febbraio 2003), convertito, con modificazioni, nella l. 7 aprile 2003, n. 63; tale normativa, apportando modifiche all'art. 113, 2° comma, c.p.c., esclude la possibilità di un giudizio a carattere equitativo dinanzi al giudice di pace per le controversie derivanti da contratti di massa. Sul punto cfr. Documento illustrativo dell'Intesa dei Consumatori nell'ambito dell'audizione dinanzi alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati, 25 febbraio 2003, in www.dirittoegiustizia.it, unitamente a quanto sancito dalla *Rule 23*, lett. *b*), delle *Federal Rules of Civil Procedure* vigenti negli Stati Uniti d'America, circa le fattispecie volte a conseguire il perseguimento di una *class action*. In particolare, sull'aspetto dell'utilità nel predisporre azioni di gruppo principalmente al fine di attutire la portata dei costi in sede giurisdizionale, nell'intento di ottenere risarcimenti individuali, è interessante analizzare le proposte emerse in sede di dibattito parlamentare sulla conversione in legge del summenzionato d. l. n. 18 del 2003: in particolare, nel corso della seduta in Assemblea della Camera dei Deputati del 10 marzo 2003, l'intervento dell'on. Bonito e la replica dell'on. Vitali (relatore del progetto) circa l'opportunità di predisporre un ordine del giorno idoneo ad impegnare il Governo “ad elaborare degli strumenti alternativi – quello che in America e nei Paesi anglosassoni chiamano *class action* – in modo tale che anche il nostro Paese possa cogliere [...] l'occasione per dotarsi di uno strumento che sicuramente ci manca e del quale, sicuramente, abbiamo bisogno”. Cfr. *Resoconto stenografico dell'Assemblea - Seduta n. 277 del 10 marzo 2003*, p. 38 ss., riportata in nota da ANTONIO CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 107.

²³² Cfr. PETER HÄBERLE, *Potere costituente (teoria generale)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IX aggiornato, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2001, p. 30 ss.: l'A. mette in evidenza, in maniera efficace, come “esaminato da un corretto punto di vista, lo ‘Stato sociale di diritto’ rappresenta una prosecuzione congeniale, nel XX secolo, del vecchio concetto di Stato di diritto e, tutt'oggi, ci si chiede se non sia necessario un nuovo sviluppo dello Stato costituzionale, che ha la responsabilità nei confronti delle generazioni future e, in tal senso, è obbligato nei confronti della tutela dell'ambiente (‘Stato costituzionale ovvero di diritto dell'ecologia’)”. Cfr. anche IDEM, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Carocci, Roma, 1993, p. 204 ss.

²³³ Cfr. ancora PETER HÄBERLE, *Potere costituente (teoria generale)*, cit., p. 35, il quale, nel tracciare una concettualizzazione della nozione di “bene comune”

1.3. Dalla res al subjectum: l'interesse diffuso ontologicamente oggettivo.

La presunta autonomia, in termini di concettualizzazione, dell'interesse diffuso rispetto ad altre categorie analoghe attutisce, non di certo elimina, le problematiche sottese ad una sua corretta qualificazione giuridica. Invero, la possibilità di pervenire ad una configurazione di un modello oggettivo di interesse diffuso, analizzato nelle sue molteplici varianti, conduce alla proposizione di un interesse, per certi aspetti, svincolato da, o quanto meno indifferente rispetto alla presenza di un legittimo titolare; ciò in virtù del fatto che, in un certo qual modo, sarebbe lo stesso ordinamento giuridico ad assumersi la responsabilità di una effettiva e pronta tutela, secondo una “dilatazione delle condizioni di ingresso al processo amministrativo, nel senso di una loro palese desoggettivizzazione”²³⁴.

In buona sostanza, secondo questo modello, l'interesse diffuso, proprio in considerazione della sua provenienza uniforme da una indeterminato numero di soggetti, verrebbe assimilato nell'alveo del potere di decisionale in capo all'amministrazione, apparendo “più che l'espressione di una domanda di tutela, la designazione di un criterio di composizione di un interesse sociale, con un significato chiaramente più

nell'ambito di uno Stato costituzionale a democrazia pluralista, all'interno del quale “vi è una coincidenza con il pubblico interesse”, evidenzia come “nel campo della sfera pubblica e sociale, i partiti ed altri gruppi plurali, ad es. i *partner* contrattuali, conferiscono espressione ad interessi di carattere pubblico che, nella democrazia pluralista, hanno perso il loro riferimento statale e la loro condizione di preesistenza (aldilà delle direttive costituzionali). La democrazia, il pluralismo e la pubblicità, ma anche i diritti fondamentali danno, al bene pubblico, un profilo contenutistico e processuale che è affidato anche alla responsabilità dei giuristi nel contesto delle istituzioni giuridiche”. In senso fondamentalmente analogo, cfr. PETER GILLES, *Prozeßrechtliche Probleme von verbraucherpolitischer Bedeutung bei den neuen Verbraucherverbandsklagen im deutschen Zivilrecht*, in *Zeitschrift für Zivilprozess*, 1985, p. 1 ss.

²³⁴ Si esprime in questi termini ROBERTA LOMBARDI, *La tutela delle posizioni meta-individuali nel processo amministrativo*, cit., p. 35.

prossimo a quello della norma²³⁵. Appare chiaro, di conseguenza, come la non immediata rilevabilità dell'interesse diffuso nei termini di situazione soggettiva sia collegato, secondo un simile modo di argomentare, alla circostanza per cui non sarebbe possibile configurarlo quale risultato di una normativa pregressa e, dunque, come “termine di un conflitto intersoggettivo”²³⁶; esso, invece, presenta una precisa connotazione che lo colloca all'interno del sistema giuridico oggettivamente inteso, di modo che spetti poi al giudice ricavare la normativa mediante il giudizio.

Come è stato acutamente osservato, dunque, gli interessi diffusi oggettivamente considerati, una volta innescato un rapporto diretto con l'amministrazione, si disperdono nel potere amministrativo non risultando idonei ad essere analizzati in funzione della classica contrapposizione soggettiva, propria del giudizio amministrativo, con la conseguenza che la relativa protezione giuridica va a snodarsi, necessariamente, attraverso una rivisitazione della stessa posizione del

²³⁵ Sono parole di GIORGIO BERTI, *Il giudizio amministrativo e l'interesse diffuso*, in *Jus*, 1982, p. 68: l'A. puntualizza ancora che “gli interessi diffusi sembrano rappresentare un rapporto di ordine normativo e, quindi, obiettivo all'interno di un sistema di tutela complessivamente inteso”. Cfr. anche IDEM, *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, CEDAM, Padova, 1986, p. 435.

²³⁶ Cfr. GIORGIO BERTI, *Il giudizio amministrativo e l'interesse diffuso*, cit., p. 71, ad avviso del quale “si può ipotizzare che l'interesse diffuso non costituisca una forma di garanzia dotata di caratteri propri, bensì, solamente, l'espressione di un problema che sorge tutte le volte che, non sussistendo un preciso ancoraggio oggettivo o materiale della pretesa fatta valere, si resta nel dubbio se la pretesa medesima sia imputabile all'individuo in quanto configgente con la società cui appartiene, ovvero all'individuo in quanto membro di tale società ed assunto, pertanto, di un interesse di natura sociale come interesse anche suo proprio”. Una simile ricostruzione desoggettivizzante dell'interesse diffuso ha spinto, in alcuni casi, a ritenere impossibile accordarvi una effettiva tutela, sulla base che “gli interessi diffusi non possono mai divenire individuali, nei confronti del potere amministrativo, in quanto vivono soltanto poiché stanno insieme, sono plurali e non accettano una personalizzazione. [...] Una soluzione potrebbe discendere, dunque, non dalla via della giurisdizione, ma in quella dell'amministrazione, a patto che quest'ultima [...] trovi canali autonomi di legittimazione di fronte alla società e si svolga, poi, mediante forme che siano coerenti con questa stessa legittimazione”. Si esprime così GIORGIO BERTI, *Interessi senza struttura (i c.d. interessi diffusi)*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Amorth*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1982, p. 80.

giudice amministrativo all'interno del processo²³⁷. Secondo questo percorso logico l'attività amministrativa dovrebbe configurarsi come uno spazio all'interno del quale “le azioni non risultano predeterminate da programmi legislativi ben schematizzati”; essa dovrebbe, al contrario, essere “affidataria di una funzione giudiziale o arbitrale che si apra, in via potenziale, alle varie tipologie di interessi emergenti dal corpo sociale, in via del tutto indipendente dalla catalogazione di interesse operata sulla base di imputazioni e legittimazioni precostituite nell'ambito organizzativo della stessa amministrazione”²³⁸.

Allo stesso modo, il giudizio amministrativo sarebbe chiamato ad un adattamento nei confronti, da un lato, della tutela individuale da accordare ai soggetti che si assumono lesi da atti imperativi e, dall'altro, dei conflitti tra interessi sociali “appartenenti a quell'area vasta e mista all'interno della quale confluiscono interessi filtrati dai soggetti pubblici”, diventando, in tal modo, “arbitro di una molteplicità di confronti e non solo strumento di difesa della legittimità di tipo formale”²³⁹.

²³⁷ Cfr. FRANCESCO SANTORO PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, Jovene, Napoli, 1951, p. 29: l'illustre A. acutamente evidenzia come si tratti di un “interesse di una pluralità di persone a un bene idoneo a soddisfare un bisogno comune, [...] non di una somma di interessi individuali. Esso è indivisibile, nel senso che giunge a soddisfazione non già in virtù di più beni idonei a soddisfare bisogni individuali, ma di un unico bene atto a soddisfare il bisogno della collettività”.

²³⁸ Cfr. GIORGIO BERTI, *Il giudizio amministrativo e l'interesse diffuso*, cit., p. 73.

²³⁹ *Ivi*, p. 75: viene abilmente sottolineato dall'A. come l'originaria ed autentica propensione del processo amministrativo fosse da ravvisare proprio in una sorta di “verifica della composizione esistenziale tra gli interessi”, in modo che “il giudizio, a prescindere dal suo esito, non poteva interpretarsi quale vittoria o sconfitta ma, in ogni caso, come un aggiustamento che appagava, per definizione, tutti gli interessi che fossero stati evocati in giudizio, e nel quale il privato emergeva a mo' di parte organica anche se, occasionalmente, differenziata, del complesso amministrativo”. A suffragio dell'assunto viene rammentato anche che “la giurisdizione amministrativa, in quanto distinta da quella ordinaria, si pone, necessariamente, come riproduzione [...] di fatti e rapporti amministrativi, una continuazione dell'amministrazione con l'acquisizione di caratteri e criteri giurisdizionali”. In virtù di queste considerazioni anche la problematica della legittimazione delle parti trova una sua, coerente, risoluzione sulla base di una impostazione di tipo sub-normativo: essa assume caratteri alquanto complessi, nel senso della configurazione del processo quale “fattore di legittimazione complessivo delle parti e del giudice; in questo senso “l'individuazione de legame oggettivo tra l'individuo e la formazione sociale conferisce, allo stesso tempo, alla parte la facoltà di promuovere il giudizio ed al giudice il potere di

Tuttavia non mancano le problematiche connesse ad una estremizzazione dell'impostazione summenzionata, ravvisabili in una, più che probabile, netta recisione del nocciolo della questione; la categoria degli interessi diffusi, infatti, si ritroverebbe ad essere estromessa dal *genus* delle situazioni giuridiche a valenza soggettiva. Edulcorazioni maggiormente sostenibili, soprattutto in merito al rapporto di separazione tra amministrazione e giurisdizione, della concezione oggettivistica mettono in evidenza come, in presenza di interessi diffusi, il giudice si trovi a svolgere una funzione di controllo dell'attuazione del diritto oggettivo²⁴⁰.

Non è mancato, invero, nel panorama scientifico chi abbia suggerito di prendere le debite distanze da una impostazione dell'istituto processuale amministrativo nella sua accezione di giudizio focalizzato su una situazione sostanziale di interesse legittimo, sul presupposto che “anche tutti gli altri restanti interessi i quali, allo stesso modo, risultino meritevoli della medesima tutela nel processo amministrativo, possono

compiere una operazione che, prima ancora che di natura processuale, risulta essere di natura normativa”. Appare chiaro come l'interesse diffuso, considerato nella sua interezza, renda possibile una relazione *sui generis* tra soggetto e organo giudicante, oltre a conferire una coerente rilevanza giuridica al concetto stesso di formazione sociale, di modo che “l'amministrazione si volge verso un processo di giurisdizionalizzazione e, allo stesso tempo, la giurisdizione si amalgama nel tessuto dell'amministrazione”. Sul punto, *Ivi*, p. 81 ss.

²⁴⁰ Sul punto cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 57, la quale fa riferimento alle posizioni di ROBERTA LOMBARDI, *La tutela delle posizioni meta-individuali nel processo amministrativo*, cit., p. 226 ss.; gli interessi sopraindividuali vengono considerati quali dei “recettori privilegiati di una richiesta di giustizia sociale, che non sembra più appagata da quel diritto amministrativo impostato su una esclusiva considerazione di rapporti puramente bilaterali, all'interno dei quali la soggettività pubblica e quella individuale subiscono una contrapposizione in termini netti e antagonistici, secondo il tradizionale schema, tipicamente liberale, basato sul dualismo potere-libertà”. In riferimento a questa categoria di interessi, inoltre, si vanno, sempre di più, sviluppando le condizioni “affinché il privato divenga, in sede processuale, una sorta di controllore esterno di tutti i processi decisionali in qualche modo implicati con la tutela di beni ed interessi di rilevante valore ed aventi una ricaduta, più o meno, diretta sulla sua condizione di individuo; urge, dunque, la necessità di scardinare i pilastri sui quali poggia l'azione dinanzi al giudice amministrativo, posto che il perseverare nella difesa ad oltranza di accezioni squisitamente individualistiche, che non tengano in alcun conto dei profondi cambiamenti relativi al fondamento stesso delle relazioni sociali, economiche e culturali, implica il disconoscimento di una realtà che rischia di restare, in larga misura, priva di tutela giudiziaria. In tal senso cfr. *Ivi*, pp. 226-232.

beneficiarne, anche se, in buona sostanza, protetti come situazione soggettiva non possono dirsi, perché sindacati e annullati possano venire gli atti che, comunque, li ledano, se violano norme oggettive, per quanto deboli o addirittura inesistenti siano i collegamenti tra queste norme e gli interessi; in tal modo il giudizio amministrativo tende a configurarsi come un mero sindacato di legittimità sul provvedimento²⁴¹. Il medesimo filone argomentativo viene seguito da quelle teorie che si propongono di concettualizzare la figura del soggetto-cittadino nell'orizzonte della semplice collaborazione, sul presupposto della inidoneità *in nuce* a rappresentare, esaustivamente, gli interessi pertinenti ad una porzione della realtà sociale²⁴² ed evidenziano la corrispondenza tra la partecipazione e la tutela degli interessi in questione²⁴³.

²⁴¹ Cfr. ALBERTO ROMANO, *Comunicazione*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 289, ad avviso del quale “il processo amministrativo deve risultare funzionalmente adatto ad assicurare la massima ampiezza di tutela ad interessi i quali risultino, in ogni caso, lesi da un atto amministrativo in violazione di una norma oggettiva e la massima latitudine di sindacato su quest'ultimo”. Rileva, all'interno delle ragioni che spingono ad ampliare la tutela agli interessi collettivi proprio la possibilità di considerare la sottoposizione dell'attività amministrativa al sindacato giurisdizionale nell'ottica di “cooperazione di controllo” oppure “modo di partecipazione democratica alla gestione dell'attività amministrativa”, anche EDUARDO GRASSO, *Gli interessi della collettività e l'azione collettiva*, cit., p. 24. Secondo questa impostazione l'interesse diffuso risulta considerato nella sua dimensione aleatoria, “anti-individuale” e “a-soggettiva”.

²⁴² Cfr. ANTONIO CICU, *Il concetto di status*, in AA.VV., *Scritti minori*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1965, p. 194 ss., dove si osserva come il rapporto oggetto di controversia non sia, sostanzialmente, differente da quello disciplinato dal diritto privato, in quanto il giudice non si pone, dal punto di vista concettuale, come un soggetto terzo rispetto a due antagonisti; “non è, infatti, un diritto individuale del cittadino che viene portato a giudizio bensì il cittadino medesimo fa valere unicamente un dovere che fa capo allo Stato: ha azione e non diritto, o se si vuole, ha il diritto, ma nient'altro che il diritto di far valere il diritto obiettivo”. In senso analogo si esprime PAOLO MADDALENA, *Giurisdizione contabile e tutela degli interessi diffusi*, in *Cons. Stato*, II, 1982, p. 291, il quale mette bene alla luce come “la posizione giuridica del cittadino potrà essere suscettibile di essere considerata in vari modi: come semplice interesse, come diritto civico, come diritto di libertà, ma certamente non potrà essere trattata alla pari della tradizionale situazione di diritto soggettivo”. L'A. aggiunge, poi, che “non esiste alcun ostacolo di carattere teorico a che il cittadino, in quanto tale, possa chiedere giudizialmente l'attuazione del diritto obiettivo, cioè della volontà dell'ordinamento giuridico”. Per una disamina più generale del ruolo del cittadino in rapporto alle istanze sociali cfr. PIETRO COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. II, Laterza, Roma-Bari, 2000, p. 10 ss.; GIOVANNA MANCINI, *Cittadinanza e status negli antichi e nei moderni*, Libreria dell'Università, Pescara, 2000, *passim*; PIETRO RESCIGNO, *Capacità di diritto privato*, in AA.VV., *Scritti in*

Il modello oggettivo di interesse diffuso risulta, poi, coerente anche con alcune proposte mirate al rafforzamento dell'esercizio di azioni di carattere pubblico, in modo da conferire l'eventuale tutela giudiziaria a quegli organismi collettivi che se ne proclamano rappresentanti²⁴⁴; e però

onore di Angelo Falzea, vol. II, Giuffrè, Milano, 1991, p. 812 ss.; ALDO CORASANITI, (voce) *Stato delle persone*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, p. 948 ss.; RICCARDO ORESTANO, *Azione, diritti soggettivi, persone giuridiche*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 203 ss.; ANGELO FALZEA, *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici*, Giuffrè, Milano, 1939, *passim*.

²⁴³ Cfr. ANDREA PUBUSA, *Procedimento amministrativo e interessi sociali*, Giappichelli, Torino, 1988, p. 291 ss., il quale sostiene che “anche i soggetti privati, portatori di interessi sociali, sono mossi non da un’esigenza soggettiva di giustizia, quanto da una volontà di contribuire alla realizzazione di un risultato sociale voluto dall’ordinamento”; cfr. anche MARCO CRESTI, *Contributo allo studio della tutela degli interessi diffusi*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 94 ss., ad avviso del quale “l’interesse diffuso, anche se dà luogo ad una figura che non ha niente a che fare con lo schema tradizionale dell’interesse indirettamente tutelato dalla norma, appare, tuttavia, a causa dei suoi profili di connessione con l’interesse pubblico, difficilmente riconducibile a quel modello di interesse legittimo accreditato, oggi, presso la dottrina, vale a dire come situazione soggettiva, per certi aspetti, analoga al diritto, iscritta in un rapporto all’interno del quale l’altro termine è rappresentato dal potere dell’amministrazione”. In questo modo la categoria degli interessi diffusi si ritrova a non presentare una ben delineata autonomia rispetto al pubblico interesse, collocandosi, invece, “nell’ambito di un procedimento diretto al suo perseguimento”. Osserva ancora l’A. che “da un lato la partecipazione è finalizzata ad una migliore tutela dell’interesse pubblico e, dall’altro, il processo che verte sulla materia degli interessi diffusi si differenzia rispetto alle ipotesi di tutela di situazioni individuali, nella misura in cui non tende ad una tutela dell’interesse materiale del ricorrente, bensì alla individuazione di determinate regole a carattere processuale in base alle quali deve verificarsi il bilanciamento tra diversi interessi coinvolti nelle scelte dell’amministrazione”. Anche gran parte della dottrina civilistica si è occupata di determinati aspetti della questione, evidenziando come il processo rappresenti una sorta di strumento mirato alla concretizzazione del principio di partecipazione, nel momento in cui “singoli e gruppi agiscono ed intervengono in giudizio a tutela di interessi di carattere sovra individuale”: sul punto cfr. VINCENZO VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, cit., p. 13. In senso parzialmente opposto cfr. ROMOLO DONZELLI, *Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 156 ss., ad avviso del quale va contestata l’opportunità di utilizzare lo strumento partecipativo come fattore “realmente efficace sul piano euristico”: in particolare si considera l’ipotesi del consumatore il quale si rivolga all’autorità giudiziaria al fine di ottenere un’inibitoria, nei confronti dell’imprenditore, della clausola abusiva illegittimamente apposta all’interno delle condizioni generali di contratto; in un simile esempio, viene fatto notare, “si chiede per ottenere e non per partecipare: si mira, cioè, a chiedere per ottenere ciò che è dovuto, [...] che la regola preesistente venga applicata, non certo per modificarla, innovarla o crearla *ex novo*, come invece dovrebbe ritenersi qualora fenomeni di questo tipo potessero e dovessero finire per essere ricondotti ad un concetto di partecipazione puro e semplice”.

²⁴⁴ Cfr. ANDREA ORESTANO, *Interessi seriali, diffusi e collettivi: profili civilistici di tutela*, in SERGIO MENCHINI (a cura di), *Le azioni seriali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2008, p. 21. Si rimanda, in via analoga, anche alle considerazioni di LORIANA ZANUTTIGH, *Comunicazione*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi*

la soluzione vicina ad un'ipotesi di natura pubblicistica non è scevra di inconvenienti, nella misura in cui, da un lato, risulta priva di adeguata compatibilità in relazione alla matrice prettamente privatistica delle situazioni in oggetto e, dall'altro, si fa portatrice di una serie di fattori di supervisione e controllo che mal si conciliano con la sfera di autonomia derivante dalla summenzionata natura. Il tutto a tacere dell'impossibilità di conciliare un simile sistema rimediale con la possibilità di azionare, in via individuale, una tutela nei confronti delle posizioni di interesse diffuso. Ne consegue che anche i riferimenti normativi espressamente afferenti ad una attribuzione di poteri di iniziativa in capo a soggetti pubblici²⁴⁵ prestano il fianco all'impossibilità di elaborare una concettualizzazione generalizzata del modello oggettivo di tutela²⁴⁶.

collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974), cit., p. 319 ss., ad avviso della quale "le public actions presentano alcune sostanziali differenze rispetto alle azioni popolari, in particolar modo per quanto riguarda la rispondenza di queste ultime ad una ideologia che contempla l'eccezionalità della partecipazione pubblica in sede giurisdizionale attraverso la tutela di posizioni di rilevanza comune per i membri della collettività; le public actions, invece, presuppongono la normale possibilità di agire in giudizio per la tutela di situazioni soggettive non meramente individuali risultando, quindi, antitetico, sotto il profilo ideologico, all'azione popolare".

²⁴⁵ In proposito si rammenta l'art. 35 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con l. 22 dicembre 2011, n. 214, che ha aggiunto l'art. 21 *bis* alla l. n. 287 del 1990, conferendo all'AGCM una piena legittimazione ad agire in giudizio avverso atti amministrativi a carattere generale, regolamenti e provvedimenti vari atti a violare norme poste a tutela della concorrenza e del mercato. Allo stesso modo, l'art. 36, 2° comma, lettera *n*) del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito poi in legge 24 marzo 2012, n. 27, ha conferito un potere particolare d'azione all'Autorità di regolazione dei trasporti in merito alla disciplina dei taxi; è sancito, nel caso di specie, che i Comuni e le Regioni dispongano del potere di verificare e controllare la corrispondenza dei livelli di offerta dei servizi elargiti, delle tariffe e delle qualità delle prestazioni alle istanze dei differenti contesti sociali, in virtù di criteri di proporzionalità e ragionevolezza, con la precisa finalità di garantire un pieno ed effettivo diritto alla mobilità degli utenti. Proprio in conseguenza di questa attribuzione viene riconosciuto all'Autorità di poter ricorrere al Tar Lazio, avuto riferimento agli esiti dell'attività amministrativa indicata. Invero, in dottrina, non è mancato chi abbia notato come il riferimento ad una serie di principi ispirati a criteri di ragionevolezza amministrativa si collochi, nella sua funzione di supporto all'attività dell'Autorità, quale risposta ad una esigenza di protezione di situazioni soggettive a carattere individuale: sul punto cfr. FABIO CINTIOLI, *Osservazioni sul ricorso giurisdizionale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (art. 21 bis della legge n. 287 del 1990)*, in www.giustamm.it.

²⁴⁶ Cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Introduzione a un dibattito sul nuovo potere di legittimazione al ricorso dell'AGCM nell'art. 21 bis l. n. 287 del 1990*, in www.federalismi.it, il quale acutamente concentra l'attenzione sulle ripercussioni di

Benché un certo orientamento ispirato a ragionevolezza imponga di accantonare le motivazioni che soggiacciono alle scelte in sede legislativa²⁴⁷, appare alquanto chiaro come, sia in una prospettiva ontologica che giuridica, il soggetto pubblico si caratterizzi per la sussistenza di una profonda ed intima connessione tra le proprie facoltà, ivi compreso il potere di impulso processuale, e la realizzazione di interessi di tipo pubblico²⁴⁸; in ciò, fondamentalmente, risiede la

cui all'art. 35 citato in precedenza sulla funzione dell'organo giudiziario amministrativo il quale, "addentrando in una lettura della norma in termini di apertura alla legittimazione pubblica dell'azione nell'ottica di un interesse di legge, assisterebbe ad un potenziamento indiscusso del proprio ruolo in termini di garanzia nella giustizia dell'amministrazione".

²⁴⁷ Sul punto cfr. GUIDO GRECO, *Il modello comunitario della procedura di infrazione e il deficit di sindacato di legittimità dell'azione amministrativa in Italia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2010, p. 705 ss., il quale, sostenendo una linea favorevole ad un'attivazione del controllo di tipo giurisdizionale da parte di autorità facenti capo al medesimo ente la cui normativa risulta violata, qualifica detto strumento di controllo come un "mezzo per contrastare quel *deficit* di legalità e quelle sacche di immunità che il nostro sistema non sembra in grado, altrimenti, di superare"; si rimanda anche alle considerazioni svolte da MARCELLO CLARICH, *I nuovi poteri affidati all'antitrust*, in *Quad. cost.*, 2012, p. 115 ss., dove si precisa che possono nascere alcune problematiche scaturenti dal fatto che il giudice amministrativo si ritrovi a decidere di controversie aventi come soggetti unicamente parti pubbliche: si tratta di ostacoli per superare i quali si teorizza un "sistema multilivello nel quale predisporre, con adeguata organizzazione, sedi non giurisdizionali per risolvere conflitti tra le autorità amministrative".

²⁴⁸ Può agevolmente notarsi come l'art. 35 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con l. 22 dicembre 2011, n. 214, abbia comportato una forte discussione in merito alla natura da attribuire alle situazioni giuridiche che coinvolgono l'AGCM: sul punto cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Introduzione a un dibattito sul nuovo potere di legittimazione al ricorso dell'AGCM nell'art. 21 bis l. n. 287 del 1990*, cit., ad avviso del quale l'Autorità in esame, in virtù della sua soggiacenza *ex lege* all'interesse della concorrenza, risulta "portatrice di un interesse sostanziale protetto dall'ordinamento, che si soggettivizza in capo ad essa e ne riceve una immediata lesione anche nell'ipotesi di atti a contenuto normativo o generale"; sarebbe, inoltre, facilmente risolvibile il problema derivante dalla difficoltà di configurare un interesse processuale in capo all'Autorità e ravvisabile nell'eventuale possibilità di pervenire ad una situazione di vantaggio concreta ed attuale in seguito alla pronuncia giudiziaria, tramite una deroga contenuta all'interno della stessa normativa che attribuisce la legittimazione, ove si identifica l'interesse a ricorrere con quello al generale rispetto della legge. Per un'analisi parzialmente differente cfr. FABIO CINTIOLI, *Osservazioni sul ricorso giurisdizionale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (art. 21 bis della legge n. 287 del 1990)*, cit., ad avviso del quale andrebbe esclusa la possibilità che "l'Autorità, in quanto tale, risulti titolare di un interesse legittimo in senso proprio, potendo (e dovendo) attivarsi per la tutela e realizzazione di un interesse generale alla concorrenza che, per un verso, finisce per coincidere con una sommatoria di interessi di mero fatto ascrivibili alla collettività e, per altro verso, restando così generico, non soddisfa di certo i caratteri di una situazione soggettiva

differenza precipua tra un soggetto pubblico ed uno privato, rispondendo, da parte del primo, alla sua stessa ragion d'essere il perseguimento di quella tipologia di interessi che hanno mosso la sua edificazione. Vi è stato, anzi, anche chi, in dottrina²⁴⁹, ha osservato che proprio la mancata

imputabile a un soggetto di diritto”; ed è proprio in virtù di simili obiezioni che sono nate alcune perplessità circa la compatibilità costituzionale della norma in esame rispetto all’art. 103 Cost., in punto di non corrispondenza tra interesse alla tutela della concorrenza e posizioni giuridiche soggettive, a presidio della cui tutela la Costituzione pone la possibilità di ricorrere al giudice amministrativo. Per alcune riflessioni di carattere più vasto, cfr. MARCELLO CLARICH, *Le competenze in materia di diritto dei consumatori dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato e delle autorità di regolazione settoriale*, in AA.VV., *Studi in onore di Alberto Romano*, cit., vol. III, p. 1963 ss.; ROBERTO CARANTA, *Il sindacato giurisdizionale sugli atti dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in ERMINIO FERRARI - MARGHERITA RAMAJOLI - MARCO SICA (a cura di), *Il ruolo del giudice di fronte alle decisioni amministrative per il funzionamento dei mercati*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 245 ss.; MARIA AGOSTINA CABIDDU, *La legittimazione delle Autorità indipendenti fra procedimento e processo*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, 2005, p. 262 ss.; VINCENZO CAPUTI JAMBRENGHI, *La funzione giustiziale delle Amministrazioni indipendenti*, in *Annuario AIPDA*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 249 ss.; MARCELLO CLARICH, *Autorità indipendenti: bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, Bologna, 2005; GUIDO CLEMENTE DI SAN LUCA, *Problematicità dei tratti caratterizzanti e prospettive di classificazione sistematica delle Autorità indipendenti. Una sintesi ricognitiva*, in IDEM (a cura di), *Le autorità indipendenti. Una ricognizione fra problemi e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 300 ss.; CLAUDIO FRANCHINI, *Le autorità indipendenti come figure organizzative nuove*, in SABINO CASSESE - CLAUDIO FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Il Mulino, Bologna, 1996; GAETANINO LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009; FABIO MERUSI - MICHELE PASSARO, *Le autorità indipendenti*, Il Mulino, Bologna, 2011; FRANCESCO MERLONI, *Fortuna e limiti delle cosiddette autorità amministrative indipendenti*, in *Pol. dir.*, 1997, p. 639 ss.; GIUSEPPE MORBIDELLI, *Sul regime amministrativo delle autorità indipendenti*, in ALBERTO PREDIERI, *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, vol. I, Passigli, Firenze, 1997, p. 145 ss.

²⁴⁹ Cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Inefficacia del contratto e sanzioni alternative*, in GUIDO GRECO (a cura di), *Il sistema della giustizia amministrativa negli appalti pubblici in Europa*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 103 ss., il quale, analizzando le disposizioni introdotte nel rito speciale sulle controversie in materia di contratti pubblici in attuazione della Direttiva 2007/66 e confluite nell’art. 121 del C.p.a. (ove si attribuisce al giudice un potere solido in relazione all’efficacia del contratto, a partire dalla fase cognitiva), evidenzia come le stesse sarebbero idonee ad “aprire la strada ad una progressiva estensione del giudizio amministrativo di tipo oggettivo a tutela di interessi generali primari (come l’ambiente, la salute, il paesaggio, la sicurezza), con nuove forme di legittimazione pubblica a ricorrere ovvero con meccanismi di indebolimento dello stretto rapporto chiesto/pronunciato (anche mediante l’eventuale irrinunciabilità dell’azione) o con l’introduzione di ulteriori sanzioni”; è stato, altrove, notato anche come l’art. 121 sancirebbe una *deminutio* in termini di applicazione del principio dispositivo e dell’idea, alquanto soggettivistica, di giurisdizione amministrativa, sulla base che “il giudice non solo interviene d’ufficio, ma anche interviene, con valenza sanzionatoria, per soddisfare l’interesse oggettivo dell’ordinamento”: sul punto cfr. FRANCESCO ASTONE, *Interesse pubblico*,

previsione, in linea generale, di una tipologia oggettiva di tutela degli interessi diffusi ad ampio raggio ha costituito la spinta principale

contratti delle pubbliche amministrazioni e tutela giurisdizionale: la prospettiva comunitaria (e quella interna, dopo il recepimento della Direttiva ricorsi ed il Codice del processo amministrativo), in www.giustamm.it. Interessanti anche gli spunti di FABRIZIO FRACCHIA, *Il rito speciale sugli appalti e la sorte del contratto: un giudizio a geometria variabile e a oggetto necessario nel contesto della concorrenza*, in www.giustamm.it; MARCO LIPARI, *Il recepimento della "direttiva ricorsi": il nuovo processo super-accelerato in materia di appalti e l'inefficacia "flessibile" del contratto*, in www.giustamm.it, n. 4/2010; ANTONIO BARTOLINI - STEFANO FANTINI - FABRIZIO FIGORILLI, *Il decreto legislativo di recepimento della direttiva ricorsi*, in *Urb. app.*, 2010, n. 6, p. 638 ss.; ROSANNA DE NICTOLIS, *Il recepimento della direttiva ricorsi*, in www.giustamm.it. Va comunque osservato che i poteri attribuiti al giudice, pur nella loro ampiezza, rientrano in quelle che autorevole dottrina definisce "applicazioni di prescrizioni normative e non giudizi di mera opportunità al di là dei confini della legge", rinunciando anche ad utilizzare la categoria della giurisdizione di merito, dal momento che "se il merito implica un avvicendamento nei poteri dell'amministrazione, difficilmente può dirsi che la possibilità, ora riconosciuta al giudice, di incidere sull'efficacia del contratto costituisca un potere naturalmente riferibile all'amministrazione": si esprime in questi termini ELIO CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 13° ed., Giuffrè, Milano, 2011, p. 962. Cfr. anche FABIO CINTIOLI, *In difesa del processo di parti (Note a prima lettura del parere del Consiglio di Stato sul "nuovo processo amministrativo sui contratti pubblici")*, in www.giustamm.it; MARGHERITA RAMAJOLI, *Il processo in materia di pubblici appalti da rito speciale a giudizio speciale*, in GUIDO GRECO (a cura di), *Il sistema della giustizia amministrativa negli appalti pubblici in Europa*, cit., p. 121, ove viene sottolineato innanzitutto che la tutela dell'interesse alla concorrenza ed all'assenza di discriminazioni costituisce un obiettivo primario per le politiche europee in materia di appalti pubblici, "allo scopo ultimo di realizzare, in modo efficace, le libertà fondamentali a livello imprenditoriale" e, in via successiva, che l'attuazione in via giurisprudenziale della normativa nazionale ha il compito di fornire una interpretazione alla farraginoso legislazione italiana, in modo che si allinei ai *diktat* europei, al fine di evitare "di perdere quel diritto ad un adeguato rimedio, che costituisce la grande conquista del giudizio speciale in materia di appalti"; GUIDO GRECO, *Violazione della disciplina di affidamento degli appalti e sorte del contratto*, in IDEM (a cura di), *Il sistema della giustizia amministrativa negli appalti pubblici in Europa*, cit., p. 47, il quale esamina la possibilità di fornire una interpretazione dell'istituto che permetta di desumere criteri che siano compatibili con un normale giudizio di legittimità, riprendendo alcune teorie basate sulla c.d. "logica dei rimedi" elaborata da autorevole dottrina civilistica, secondo cui i rimedi costituirebbero espressione di un potere singolo o, in ogni caso, presupposto di un impulso di parte in relazione alla violazione di un ordine preesistente o alla sua attuazione, nonché sarebbero "somministrati dal giudice sulla scorta di valutazioni che interessano persino l'adeguatezza, la proporzionalità e la ragionevolezza del rimedio medesimo": in questi termini SALVATORE MAZZAMUTO, *La nozione di rimedio nel diritto continentale*, in GIUSEPPE VETTORI (a cura di), *Remedies in contract. The common rules for a European law*, CEDAM, Padova, 2008, p. 149; in maniera conforme cfr. anche MARCELLO MARIA FRANCANZANI, *Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contenuto nel nuovo processo amministrativo: dall'onere di impugnazione alla pronuncia di inefficacia*, in www.giustizia-amministrativa.it; ANTONIO CARULLO, *La sorte del contratto dopo l'annullamento dell'aggiudicazione: poteri del giudice e domanda di parte*, in *Riv. trim. app.*, 2010, p. 977.

affinché il legislatore conferisse, in determinati e tassativi casi, una legittimazione ad agire a soggetti pubblici; tutto ciò non cancella, ma, semmai, marca ancor di più la necessità di predisporre, nel caso di emersione di interessi privati, ancorché a carattere superindividuale, meccanismi di tutela attivabili da soggetti privati.

Un'ulteriore estrinsecazione del modello oggettivo ha riguardato, secondo una parte della dottrina, la giurisdizione contabile, “considerata come una giurisdizione di diritto oggettivo (diretta, cioè, alla specifica attuazione delle norme dell'ordinamento) e, pertanto, pienamente idonea alla tutela degli interessi diffusi”²⁵⁰, riguardo ai quali viene chiesta proprio l'attuazione di un *munus* da parte dello Stato²⁵¹.

Come logico corollario ne è derivato che la medesima Corte dei conti ha finito per rivendicare una competenza particolare su tale tipologia di interessi sulla base di una interpretazione abbastanza lata del concetto di danno pubblico, identificato come un “turbativa di quei beni che appartengono alla collettività organizzata dello Stato e violazione di interessi riconducibili al concetto di patrimonio pubblico, il quale comprende, a sua volta, ogni tipologia di bene ed utilità economicamente suscettibile di apprezzamento, che siano a disposizione ed in uso della collettività e nei cui confronti lo Stato o l'ente territoriale assume

²⁵⁰ Si esprime così CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 65.

²⁵¹ Cfr. PAOLO MADDALENA, *Giurisdizione contabile e tutela degli interessi diffusi*, cit., p. 291: l'A. evidenzia come ci si trovi in presenza di un tipo di responsabilità soggettivamente circoscritta agli amministratori e dipendenti pubblici, ma che, tuttavia, “potrebbe e dovrebbe, dato il carattere obiettivo della norma di cui all'art. 103 Cost., essere estesa nei confronti di chiunque vada a ledere gli interessi generali e diffusi dei cittadini”. Sul tema cfr. anche ROSARIO FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (Ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., p. 493 ss.; BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 330; VALERIO GUCCIONE, *La protezione degli interessi diffusi attraverso la funzione di controllo*, in AA.VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività (XXII Convegno di Scienza dell'Amministrazione, Varenna 22-24 settembre 1977)*, cit., p. 135 ss.; ALFREDO CORPACI, *L'azione pubblica nel giudizio di responsabilità amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 2005, p. 787 ss.; GUIDO CORSO, *La Corte dei conti fra controllo e giurisdizione*, in AA.VV., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile: a un decennio dalle riforme (51° Convegno di Scienza dell'Amministrazione, Varenna 2005)*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 79 ss.

l'obbligo di tutela, compresi i beni immateriali in senso giuridico (come l'ambiente)»²⁵².

È stato attentamente messo in evidenza, in dottrina²⁵³, come la Corte dei conti abbia argomentato la propria posizione rinvenendo, all'interno delle norme pubblicistiche poste a presidio di alcune situazioni, la creazione di un interesse diffuso tra i cittadini, evidenziando altresì come dalla violazione delle suddette norme scaturisca una lesione di un interesse comune alla collettività, integrante un danno per lo Stato in base a quanto disposto dall'art. 82 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti (r.d. 12 luglio 1934, n. 1214). Si tratta di un orientamento non scevro di forzature, nella misura in cui risultano praticamente coincidenti le figure dell'interesse diffuso e dell'interesse pubblico, appartenente ad una categoria decisamente più ampia, in virtù della, pur giusta, citata necessità di osservanza della norma pubblicistica; ciò per due ordini di motivi: preliminarmente in quanto una siffatta impostazione porterebbe ad oltrepassare radicalmente il problema stesso della tutela degli interessi diffusi, obliando la necessità di analizzare un'eventuale apertura ai privati della legittimazione ad agire a tutela di posizioni siffatte²⁵⁴; in via secondaria perché, nel ragionamento seguito dalla Corte dei conti - è stato osservato - non si è tenuto conto, da un lato, del fatto che lo Stato è titolare di un interesse di tipo qualificato a che le proprie norme vengano rispettate, e dall'altro della pericolosità insita nell'identificazione tra danno alla collettività e danno allo Stato in quanto

²⁵² Cfr. Corte conti, 8 ottobre 1979, n. 61, in *Riv. Corte conti*, 1979, p. 1051; Corte conti, 15 maggio 1973, n. 39, in *Foro amm.*, 1973, I, p. 247 ss.; Corte conti, 20 dicembre 1975, n. 108, in *Foro it.*, 1977, III, c. 249; Corte conti, 18 settembre 1980, n. 86, *Ivi*, 1981, III, p. 167.

²⁵³ Cfr. BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Corte dei conti e interessi diffusi*, in *Dem. dir.*, 1982, p. 41.

²⁵⁴ Sul punto cfr. FRANCO GAETANO COCA, *Tutela dell'ambiente: la differenziale utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, cit., p. 652: l'A. aggiunge anche che “gli interessi diffusi sono convogliati e risolti in un interesse individuale dello Stato, al punto che i titolari degli interessi diffusi restano fuori quadro: non hanno legittimazione, né titolo al risarcimento del danno (che spetta solo allo Stato e sempre che il danno sia stato commesso da dipendenti pubblici)”.

apparato. Non è difficile, infatti, accorgersi come lo Stato inteso nella sua accezione di collettività organizzata “non si identifichi mai con la sua accezione di organo e quest’ultimo si faccia portatore ed esponente del primo unicamente allorquando e nella misura in cui l’identità dei fini sia esplicitamente assunta per via legislativa”²⁵⁵.

Risulta evidente, perciò, come, secondo questo modello enucleato, l’interesse diffuso rimanga confinato in una posizione altamente desoggettivizzata, all’interno della quale la presenza di un titolare che se ne faccia portatore e ne rivendichi la legittimazione anche in sede processuale risulta ben fuori dal campo delle necessità: l’ordinamento, in tutto ciò, si limita a farsi carico della possibilità che esso sia curato, non valorizzandone la posizione in virtù del principio insito nel diritto di azione *ex art. 24 Cost.*, bensì assorbendolo all’interno delle proprie funzioni amministrative o giurisdizionali e recuperandolo, di volta in volta, nell’ambito del potere di scelta della pubblica amministrazione, assumendo in tal caso una connotazione normativa o paranormativa²⁵⁶, oppure rimettendolo alla considerazione dell’organo giudicante, in uno schema che vede quest’ultimo esercitare le “funzioni di controllo ed attuazione del diritto oggettivo”²⁵⁷ ed i cittadini relegati al ruolo di collaboratori che partecipano, nemmeno come attori protagonisti, all’attuazione della volontà dell’ordinamento giuridico²⁵⁸.

²⁵⁵ Sono parole di BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Corte dei conti e interessi diffusi*, cit., p. 46.

²⁵⁶ Cfr. GIORGIO BERTI, *Il giudizio amministrativo e l’interesse diffuso*, cit., p. 68.

²⁵⁷ Così si esprime ROBERTA LOMBARDI, *La tutela delle posizioni meta-individuali nel processo amministrativo*, cit., p. 226. In senso analogo si veda anche PAOLO MADDALENA, *Giurisdizione contabile e tutela degli interessi diffusi*, cit., p. 291 ss.

²⁵⁸ Cfr. MARCO CRESTI, *Contributo allo studio della tutela degli interessi diffusi*, cit., p. 94 ss.

1.4. Dal subjectum alla res: l'interesse diffuso soggettivamente considerato.

Una consolidata coincidenza tra dottrina e giurisprudenza, in particolar modo amministrativa, viene ravvisata circa una concezione di interesse diffuso che focalizza l'attenzione sull'aspetto soggettivo, *rectius* sulla possibilità che di determinate situazioni giuridiche possano proclamarsi portatori alcuni soggetti a carattere collettivo; il presupposto risulta essere, anche in questo caso, la condivisa idea che l'interesse diffuso, nella sua fase embrionale, si caratterizzi per essere una realtà adespota, priva, cioè, di qualunque tipo di corrispondente soggettivo e bisognosa, in ottica processuale, di una legittimazione riconosciuta. Si tratta di un modello che presenta alcune, peculiari, caratteristiche: *in primis* in esso si riscontra la presenza, come *condicio sine qua non* di soggetti qualificati o, per lo meno, dotati di un determinato *status*, unicamente in virtù del quale può essere realizzata l'appartenenza dei summenzionati interessi ai soggetti di cui sopra. Da un punto di vista fattuale questa specifica dimensione si esplicita nell'attinenza ad un ente collettivo, seppur deficitario di una stabile struttura in punto di organizzazione²⁵⁹ (a differenza degli interessi collettivi che richiedono un particolare assetto portante).

La figura dell'interesse diffuso, in quest'ottica, rivela la propria appartenenza al singolo in quanto l'elemento individuale costituisce la cellula primaria di qualsivoglia entità, più o meno organizzata, ma la realizza pienamente soltanto nel momento in cui si verifica l'ulteriore condizione dell'appartenenza del soggetto al gruppo, in virtù del fatto

²⁵⁹ Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 68; vi è stata anche parte della dottrina che ha notato come questa peculiarità risponda alla precisa esigenza di fare in modo che gli individui portatori non si ritrovino ad assumere la qualità di associati *stricto sensu*: su tutti cfr. ANTONIO CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit. p. 87.

che “esso, se considerato come una monade, non determinata né definibile *a priori*, appare troppo sfuocato e debole”²⁶⁰. L’elemento principale che emerge da una simile impostazione è, dunque, la stretta connessione tra l’interesse diffuso ed una serie precisa di relazioni ed attività, insuscettibili di essere attribuiti ai singoli e catalogabili, invece, soltanto in una dinamica collettiva, che abbracci tutta una serie di categorie ben precise. In quest’ordine di idee andrebbe anche ripensata la differenza di fondo tra la figura dell’interesse diffuso e quella del generale interesse pubblico, non già (più) in termini di oggetto, la cui rilevanza generale si rivelerebbe ancora in grado di accomunarli, quanto, piuttosto, in termini di “riferibilità a soggetti che fruiscono dei beni collettivi e non a soggetti istituzionali, prescindendo, però, dalla titolarità, nei portatori, di rapporti giuridici, sebbene comuni ad una pluralità di consociati o, comunque, in un qualche modo collegati nell’identità dell’interesse perseguito”²⁶¹.

²⁶⁰ L’espressione utilizzata è di GUIDO ALPA, *Interessi diffusi*, cit., p. 608; cfr. anche MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 180 ss., ad avviso del quale l’interesse diffuso risulterebbe privo di titolare o, secondo la sua definizione, “adespota”, proprio in quanto afferirebbe al gruppo, ed il singolo potrebbe ricevere una adeguata tutela soltanto all’interno del gruppo medesimo; in senso analogo anche FILIPPO SATTA, *Giustizia amministrativa*, CEDAM, Padova, 1997, p. 172, dove si osserva esplicitamente che “l’interesse diffuso, riferito al singolo, presenta la stessa struttura dell’interesse semplice”; recentemente cfr. RAFFAELE JUSO, *Lineamenti di giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 340: l’A. evidenzia come gli interessi diffusi necessitano, ai fini di una esaustiva tutela ed azionabilità in giudizio, “una esponenta qualificata sovrapponibile, in tutto o in parte, alle vicende personali”; SEBASTIANO CASSARINO, *Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 620: “non può essere riconosciuta ai singoli appartenenti ad un gruppo la possibilità concreta di agire per la tutela di interessi diffusi”; AUGUSTO CERRI, *Ancora sulle ragioni e sui limiti della tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit. p. 567 ss.

²⁶¹ Cfr. ANDREA ORESTANO, *Interessi seriali, diffusi e collettivi: profili civilistici di tutela*, in SERGIO MENCHINI (a cura di), *Le azioni seriali*, cit., p. 15. L’A. nota anche come, all’argomento in oggetto, sia impossibile applicare il criterio di appropriazione individuale: a sostegno di ciò viene citata, da un lato, la vicenda in tema di tutela ambientale, insuscettibile di assimilazione alle fattispecie della tutela della salute o del diritto di proprietà, e, dall’altro, la tipologia di tutela dei consumatori ed utenti, ove “la sussistenza di posizioni differenziate non esclude posizioni a livello superindividuale, in relazione alle quali si pone un problema di tutela che è differente rispetto a quello posto dalla necessità di proteggere il singolo”.

Al contrario, netta e specifica continua a presentarsi la differenza con la categoria degli interessi collettivi, dal momento che “l’interesse diffuso non si connota per i requisiti di appartenenza al gruppo, pur rimanendo il gruppo sempre necessario in quanto, senza una qual forma di convergenza, esso risulterebbe stemperato nell’interesse semplice o, addirittura, confuso con i diritti individuali”²⁶².

Acutamente è stato osservato come vi siano tutte le premesse per elaborare, con discreta sicurezza, una qualificazione degli interessi diffusi quale *tertium genus* “più o meno eterno, accanto ai diritti soggettivi ed agli interessi legittimi”, affermandone, in sede processuale, “la ontologica natura in relazione ad una legittimazione ad agire non di carattere individualistico, bensì intermediente tra le inadempienze dello Stato e gli egoismi dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi codicistici”²⁶³.

Anche una consistente frangia della giurisprudenza amministrativa si dimostra propensa alla condivisione del medesimo modello di interesse diffuso sinora delineato, riconoscendo, in via generica, la legittimazione a ricorrere a presidio di una tale posizione giuridica in alcuni casi specifici: innanzitutto verrebbe accordato il diritto di azione, in via quasi obbligata ed imprescindibile, nei casi in cui, alla base di un interesse diffuso, si riscontri la presenza di situazioni normativamente

²⁶² Parole ancora di GUIDO ALPA, *Interessi diffusi*, cit., p. 608.

²⁶³ Cfr. LUCIO LANFRANCHI, *Le animulae vagulae blandulae e l'altra faccia della luna*, in IDEM (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. XVII; cfr. anche ROMOLO DONZELLI, *Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 172, il quale distingue la verifica della centralità dell'elemento organizzativo nella figura in esame secondo due criteri: quello sostanziale e quello processuale. Secondo la prima ottica andrebbero distinte due fasi: “un primo momento nel quale il fattore organizzativo va ad incidere sulla natura stessa degli interessi, modificandone la conformazione strutturale, ed un secondo in cui è lo stesso ordinamento che deve prendere atto e confrontarsi con una realtà di cui il processo organizzativo costituisce tratto oramai essenziale, imprescindibile e persistente; un secondo momento che vede nell'ordinamento stesso la ragione che giustifica l'impiego di un criterio di tipo soggettivo. In particolare il ruolo assunto dall'ente portatore non si apprezza più sul piano ontologico, pre-giuridico, ma solo sul piano normativo, in cui tale ente rappresenta lo strumento tecnico di cui il diritto si serve per la gestione e il governo degli interessi, divenendo un mero centro di riferimento giuridico degli interessi”.

previste, quali interessi legittimi o diritti soggettivi; inoltre qualora vi siano delle fattispecie nelle quali l'interesse sia rimarcato da un organismo che gli consenta "di emergere dall'indistinto giuridico"²⁶⁴, conferendogli quella prerogativa di autonomia e di esistenza indipendente²⁶⁵.

Si tratta di una ricostruzione che, ai suoi albori, si era consolidata con preciso riferimento al campo della tutela ambientale, ove dopo la legge che istituiva il Ministero dell'ambiente (l. n. 349 del 1986), la situazione presentava una legittimazione a ricorrere riservata alle associazioni che fossero iscritte in un registro *ad hoc*, ponendo, di conseguenza, un notevole problema per tutte quelle associazioni le quali, pur prive di riconoscimento, rivendicassero un accesso alla tutela di situazioni giuridiche di cui si facevano portatrici²⁶⁶.

²⁶⁴ Cfr. GUIDO ALPA, *Interessi diffusi*, cit., p. 612.

²⁶⁵ Cfr., *ex plurimis*, TAR Piemonte, Sez. II, 4 giugno 1988, n. 241, in *Tar*, 1988, I, p. 2585 ss., dove si afferma che "per interesse diffuso va inteso quell'interesse che, per la natura del bene e per il tipo di regime giuridico a cui esso è sottoposto, non è suscettibile di inerire al soggetto individualmente considerato, e cioè appartenere ad altri che non sia la collettività in sé; pertanto l'azionabilità di detti interessi deve passare, necessariamente, attraverso un processo di personalizzazione e di differenziazione delle situazioni, da ricollegare o all'ipotesi delle peculiarità del rapporto che unisca il soggetto portatore dell'interesse con lo specifico bene formante oggetto di tutela (il che concretizza l'ipotesi normale e tipica dell'interesse individuale differenziato), o all'ipotesi delle associazioni o enti giuridicamente riconosciuti che assumono una funzione esponenziale del concreto interesse dei singoli componenti di una data collettività".

²⁶⁶ Sul tema cfr. ALBERTO DE ROBERTO, *Interessi diffusi e giudice amministrativo*, in AA.VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività (XXII Convegno di Scienza dell'Amministrazione, Varenna 22-24 settembre 1977)*, cit., p. 125 ss. L'A. in una lucida disamina si sofferma sul criterio che consente il riconoscimento delle associazioni, evidenziando come "il momento della personificazione sia destinato a condurre a risultati ingiustificatamente preclusivi nei riguardi di associazioni che non abbiano chiesto e conseguito il riconoscimento e che pure si propongono di concorrere alla cura di interessi pubblici"; in senso analogo cfr. BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 333, ad avviso del quale, una limitazione di questo tipo del diritto di azione unicamente alle associazioni riconosciute finirebbe per porre, inevitabilmente, dei problemi di frizione con l'assetto costituzionale, in quanto "si attribuirebbe, in via esclusiva, ad un organo amministrativo il potere di selezionare i soggetti legittimati ad agire avverso la stessa pubblica amministrazione negandosi, nel contempo, il diritto di difesa a soggetti portatori di interessi qualificati e differenziati da quelli della collettività nel suo insieme". Ad onor del vero deve anche ammettersi come l'estensione della legittimazione ad agire a soggetti estranei a quelli specificamente previsti dalla legge rechi seco anche la problematica di una adeguata

Proprio questo *vulnus* all'interno del sistema ha condotto gran parte della giurisprudenza, seppur non senza difficoltà²⁶⁷, ad elaborare un criterio volto ad operare una distinzione²⁶⁸ tra una legittimazione *de iure* appannaggio delle associazioni di protezione ambientale riconosciute a livello nazionale ed una legittimazione a carattere residuale, ricomprendente associazioni e comitati collocati ad un livello locale, ma suscettibili di farsi portatori di interessi diffusi: qualifica che, però, va

rappresentatività, nel caso in cui, come fa notare anche MAURO CAPPELLETTI, *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, cit., p. 399, “la parte ideologica che porta in giudizio un certo interesse che trascende l’individualità risulti adeguatamente rappresentativa dell’intera classe o gruppo a cui l’interesse medesimo fa capo”; si sottolinea anche l’opportunità a che il soggetto preposto a compiere una così delicata operazione di verifica sia il giudice, risultando determinanti, caso per caso, varie e disparate circostanze (quali, ad es., l’anzianità o il carattere nazionale piuttosto che quello meramente locale di una associazione) al fine di evitare che “una soluzione legislativa rigida, aprioristica, finisca per fare più male che bene, un po’ come l’ascia del boscaiolo, usata laddove ciò che si chiede è, invece, il delicato intervento del bisturi del chirurgo”: cfr. *Ivi*, p. 401.

²⁶⁷ Gli ostacoli incontrati lungo il percorso hanno fatto in modo che, almeno all’inizio, gran parte della giurisprudenza misconoscesse, in maniera categorica, la possibilità che, soprattutto in materia ambientale, associazioni prive del riconoscimento potessero fregiarsi della legittimazione ad agire a tutela di determinati interessi: cfr., *ex multis*, Cons. Stato, 16 luglio 1990, n. 728, in *Riv. giur. amb.*, 1991, p. 90 ss.; TAR Lazio, Sez. II, 16 marzo 1993, n. 303, *Ivi*, 1994, p. 275; TAR Lazio, Sez. I, 21 settembre 1989, n. 1272, *Ivi*, 1990, p. 336 ss.; TAR Campania, Sez. I, 10 novembre 1999, n. 2911, in *Foro amm.*, 2000, p. 1480 ss.

²⁶⁸ Si rimanda, nuovamente, alla nota vicenda di “Italia nostra”: in particolare cfr. Cons. Stato, Sez. V, 9 marzo 1973, n. 253, in *Foro it.*, 1974, III, c. 33. Tale arresto da parte dei giudici di Palazzo Spada ha contribuito a dare rilievo ai fini statutari del soggetto collettivo ed al riconoscimento della personalità giuridica, considerati quali fattori imprescindibili dai quali poter ricavare la rilevanza di un interesse. Cfr. anche Cass. SS.UU., 8 maggio 1978, n. 2207, in *Foro it.*, 1978, I, c. 1090; il giudice di legittimità, con tale pronuncia, operava un vero e proprio stravolgimento dell’assetto elaborato appena un anno prima dalla giurisprudenza amministrativa, demolendo l’importanza del requisito della personalità giuridica, considerata come un elemento incapace di apportare significative acquisizioni in termini di importanza alla natura privata dell’ente e, per questo, inidonea a far valere interessi collettivi; si veda anche Cons. Stato, Ad. plen., 19 novembre 1979, n. 24, in *Foro it.*, 1980, III, c. 1, ove viene data decisiva importanza al “dato sostanziale della effettiva rappresentatività dell’organismo, piuttosto che all’elemento formale rappresentato dal possesso della personalità giuridica”. Per le riflessioni in dottrina si rimanda ad ARISTIDE POLICE, *Il giudice amministrativo e l’ambiente: giurisdizione oggettiva o soggettiva?*, in DIEGO DE CAROLIS - ERMINIO FERRARI - ARISTIDE POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa, e codificazione*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 297 ss.; AUGUSTO CERRI, *Diritto di agire dei singoli, delle associazioni che li rappresentano, di entità destinate alla difesa di interessi collettivi. I progressivi ampliamenti della legittimazione e le ragioni che li giustificano*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 47 ss.

analizzata caso per caso, in base a determinati requisiti richiesti²⁶⁹. Si richiede, in primo luogo, che tutte le entità coinvolte perseguano “statutariamente ed in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale”²⁷⁰; che siano, peraltro, dotate di un “adeguato grado di rappresentatività e stabilità, nella misura in cui questa si concretizzi nella

²⁶⁹ Cfr. TAR Puglia, Bari, Sez. III, 25 febbraio 2008, n. 324, in www.giustizia-amministrativa.it, ove si afferma che “l’accertamento, onde evitare un irragionevole ampliamento della tutela giurisdizionale oltre i confini di una credibile entificazione di tali interessi, deve essere condotto in modo assai rigoroso, avendo riguardo ad una pluralità di indici, riferiti sia alla maggiore o minore risalenza temporale dell’ente, che alla sua comprovata sfera o grado di rappresentatività, alle iniziative e azioni intraprese per la tutela degli interessi di cui si proclama portatore, all’eventuale consentita partecipazione a procedimenti amministrativi e, quindi, in certa misura, al concreto riconoscimento che esso ha ricevuto nello svolgimento dell’azione amministrativa”; conformemente cfr. Cons. Stato, Sez. V, 23 aprile 2007, n. 1830, *Ivi*; Tar Lombardia, Milano, Sez. III, 27 luglio 2006, n. 108, in *Foro amm. Tar*, 2006, p. 2318 ss.; TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 5 aprile 2005, n. 1847, *Ivi*, 2005, p. 1219; TAR Liguria, Sez. I, 18 marzo 2004, n. 267, in *Giur. mer.*, 2004, p. 1511; Cons. Stato, Sez. V, 14 giugno 2007, n. 3192, in *Giur. it.*, 2007, c. 2861.

²⁷⁰ Parla esplicitamente di fine statutario Cons. Stato, Sez. IV, 16 febbraio 2010, n. 885, in www.giustizia-amministrativa.it, affermando che “non è sufficiente il mero scopo associativo a rendere differenziato un interesse diffuso o adespota, facente capo alla popolazione nel suo complesso, quale interesse alla salvaguardia dell’ambiente, specie quando tale scopo vada a risolversi, senza mediazione alcuna di altre finalità, nella utilizzazione di tutti i mezzi leciti per non consentire la realizzazione di un determinato progetto e, quindi, nella stessa finalità di proporre l’azione giurisdizionale”. In dottrina è stato acutamente osservato come il requisito dello statuto mostri una tendenza ad affievolirsi nel tempo, in quanto si tratterebbe di un elemento idoneo a fornire sì una quantificazione della capacità dell’ente, ma non in positivo, nel senso di indicare cosa l’ente possa fare, purché in conformità allo scopo, bensì in negativo, chiarendo i divieti e ciò che non è consentito fare in quanto non attinente con lo scopo prefissato: cfr. BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell’ambiente*, cit., p. 328. Altri osserva, sulla stessa lunghezza d’onda, come il requisito in esame sia, considerato nella sua unicità, inappagante, risultando molto alto il rischio della “auto legittimazione”, ovvero che “la legittimazione processuale possa dipendere dalle indicazioni che il soggetto decide di inserire all’intero delle previsioni statutarie”: in questi termini ROBERTO GAROFOLI - GIULIA FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, 3° ed., Nel Diritto Editore, Roma, 2010, p. 1564. In via più generica circa la rilevanza dell’elemento statutario si rinvia a SALVATORE PIRAINO, *L’azione nel processo amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 230 ss.: l’A. nota che “l’assunzione nello statuto di un organismo, sia esso o meno dotato di personalità giuridica, di determinate finalità rende tale soggetto portatore di interessi che scaturiscono dalla primaria esigenza di perseguimento di tale finalità”. Di rilevante interesse risulta l’intuizione che, in tal modo, la presenza di finalità proprie ed intrinseche di un soggetto collettivo conferirebbero una legittimazione all’esercizio dei vari poteri propri di un soggetto di diritto ai fini del soddisfacimento di interessi che alle summenzionate finalità siano direttamente collegati. Sul punto cfr. anche ENRICO FOLLIERI, *I presupposti e le condizioni dell’azione*, in FRANCO GAETANO SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, cit., p. 233.

presenza di un'organizzazione²⁷¹ con la quale svolgere, in modo effettivo e continuo, la propria attività"; infine che siano dotate di "un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa, con un nesso di collegamento di tipo spaziale tra il settore in cui si svolge l'attività dell'associazione e l'ambito entro il quale si trova ad esplicare efficacia l'atto amministrativo che si è impugnato"²⁷². Si tratta di criteri adoperati dalla giurisprudenza amministrativa in modo tutt'altro che ristretto, tanto da essere applicati anche al di fuori del campo ambientale, laddove si ravvisi la necessità di conferire, a soggetti che si proclamano latori di interessi diffusi, una legittimazione ad agire in giudizio²⁷³.

²⁷¹ In giurisprudenza si afferma, in maniera abbastanza condivisa, che "deve essere esclusa la legittimazione ad agire dei comitati costituiti in forma associativa temporanea, con scopo specifico e limitato, costituenti una mera proiezione degli interessi dei soggetti che ne fanno parte, e che, quindi, non sono portatori in modo continuativo di interessi diffusi radicati nel territorio; diversamente si consentirebbe, infatti, una sorta di azione popolare, non ammessa dal vigente ordinamento": cfr. TAR Liguria, Genova, Sez. II, 27 marzo 2008, n. 439, in www.giustizia-amministrativa.it; per pronunce sostanzialmente analoghe si rimanda a Cons. Stato, Sez. V, 14 giugno 2007, n. 3191, in *Foro amm. CdS*, 2007, p. 1843 ss.; Cons. Stato, Sez. VI, 20 maggio 2005, n. 2534, *Ivi*, 2005, p. 1557; Cons. Stato, Sez. V, 31 gennaio 2001, n. 358, in *Foro amm.*, 2001, p. 71 ss.; TAR Marche, Sez. I, 3 marzo 2009, n. 73, in *Foro amm. Tar*, 2009, p. 705 ss.; TAR Liguria, Genova, Sez. I, 13 luglio 2006, n. 828, *Ivi*, 2006, p. 160; TAR Toscana, Sez. II, 13 settembre 2005, n. 4417, *Ivi*, 2005, p. 4440 ss.; TAR Veneto, Sez. I, 4 aprile 2005, n. 1261, *Ivi*, 2005, p. 981 ss.; TAR Liguria, Sez. II, 27 marzo 2008, n. 439, in www.giustizia-amministrativa.it; TAR Lazio, Sez. III, 5 marzo 2008, n. 2121, *Ivi*.

²⁷² Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 14 giugno 2007, n. 3192, in *Foro amm. CdS*, 2007, p. 1843; TAR Emilia Romagna, Parma, 4 dicembre 2007, n. 618, in *Foro amm. Tar*, 2007, p. 3745 ss.; TAR Toscana, Sez. II, 6 ottobre 2009, n. 1505, in www.giustizia-amministrativa.it. Sulla caratteristica locale dell'associazione che non è ritenuta, di per sé, ostativa al riconoscimento di una *legitimatio ad causam*: cfr. per tutti TAR Puglia, Sez. III, 25 febbraio 2008, n. 324, in *Foro amm. Tar*, 2008, p. 585, dove si sentenzia che "la legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientaliste di dimensione nazionale o ultraregionale non esclude, di per sé sola, una legittimazione in ambito territoriale ben circoscritto agli organismi, comitati o associazioni, che si costituiscono al precipuo scopo di proteggere l'ambiente, la salute e/o la qualità della vita delle popolazioni residenti su tale circoscritto territorio, ove non solo il loro statuto, ma i loro programmi e le attività risultino effettivamente orientati nel senso di volere proteggere l'ambiente e la salute nella data località"; cfr. anche TAR Liguria, Sez. I, 18 marzo 2004, n. 267, in *Riv. giur. edil.*, dove si attribuisce alle entità private a carattere locale l'esplicito riconoscimento di "formazioni sociali".

²⁷³ Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 26 ottobre 2009, n. 2549, in *Foro amm. CdS*, 2009, p. 2415 ss.: "appare priva del requisito dello stabile collegamento territoriale l'associazione che non sia formata da commercianti del quartiere interessato dal

In base a questo ragionamento, dunque, l'interesse diffuso non presenterebbe più la qualifica di adespota, in quanto sarebbero presenti determinati elementi idonei a permettere all'ordinamento di individuarne i portatori, dotati di legittimità tale da poter esercitare le relative azioni in sede processuale²⁷⁴; ovviamente l'utilizzo dei summenzionati criteri si articola nell'ambito precipuo di categorie intese come gruppi e comunità, presupponenti, a loro volta, l'istituzione di un soggetto collettivo²⁷⁵.

Non sono mancate aspre critiche ad un tale modello definitorio della categoria di interesse diffuso: in particolare autorevole dottrina, definendolo quale “variante giurisprudenziale del modello oggettivo di interesse diffuso”, ha ravvisato, all'interno del riferimento ad una struttura ben precisa, una “mutazione genetica della figura stessa di interesse”²⁷⁶. Si è, infatti, evidenziato, come la restrizione della categoria degli interessi diffusi e dell'affidamento della loro rappresentanza ad enti ed organismi preposti “comporti la omologazione, il livellamento e l'uniformazione di essi, piegandoli a regole di gruppo conservative per loro stessa natura e facendo venir meno la spinta dinamica e differenziata del singolo interesse”²⁷⁷.

Qualora, poi, si analizzi un tale modello teorico dal punto di vista eminentemente processuale, i suoi aspetti di restrizione si fanno ancor

provvedimento amministrativo impugnato”; cfr. anche TAR Lazio, Roma, Sez. III, 30 marzo 2010, n. 5169, in www.giustizia-amministrativa.it, dove si affronta la problematica della legittimazione attiva, in materia di ricorso afferente alla congruità delle tariffe autostradali, da parte di una Comunità montana definita “ente esponenziale portatore di interessi diffusi radicati nel proprio territorio e facenti riferimento ad una circoscritta e determinata popolazione residente”.

²⁷⁴ Cfr. CARMINE PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, cit., p. 17.

²⁷⁵ Cfr. BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 328.

²⁷⁶ La calzante espressione appartiene, come già rilevato, a MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 9.

²⁷⁷ *Ivi*, p. 14: la soluzione idonea a de-istituzionalizzare l'interesse diffuso e i vari rivestimenti di cui si tende a ricoprirlo, va ravvisata nell'eliminazione del requisito della stabilità, poiché “quanto più il gruppo è di recente formazione e di labile vita, tanto più diminuisce la presa dell'organizzazione e scolora l'interesse collettivo, tanto più, cioè, si vede emergere l'interesse proprio, l'interesse legittimo del singolo, e viceversa”.

più palesi, soprattutto in merito alla tutela individuale, in virtù della asserita impossibilità di sostituire, alla legittimazione dell'organismo collettivo, quella del soggetto individualmente inteso; il risultato è che l'interesse diffuso diviene, sempre di più, concettualmente incompatibile con una pretesa fatta valere da un cittadino²⁷⁸. Risulta evidente, pertanto, come la giurisprudenza tenda a “riconoscere solo ai membri di cerchie di interessi molto ristrette quella *utilitas* particolare che costituisce il titolo di legittimazione all'azione, mentre la esclude per i singoli componenti di categorie più grandi”²⁷⁹; ciò si verifica, nella fattispecie, nonostante vi osti, da un lato, il fatto che non sia dato ravvisare alcun tipo di differenza, sia dal punto di vista qualitativo che logico, tra i membri delle due tipologie di categorie considerate, e, dall'altro, la circostanza per cui “anche il soggetto di categorie amplissime dall'azione amministrativa ottiene *utilitas* e soffre *vulnera* che gode e soffre come un singolo”²⁸⁰.

La peculiarità che forse, più di ogni altra, lascia perplessi, di un simile modo di argomentare è l'assunzione, a titolo di elemento discriminante ai fini della fissazione di una distinzione tra interessi collettivi e diffusi, la presenza o meno di un gruppo organizzato, dotato di uno scopo istituzionale configurabile con la difesa dell'interesse a tutela del quale si intende intraprendere un'azione; attraverso un siffatto modello, infatti, si prescinde dal cuore del problema, ossia la titolarità

²⁷⁸ Cfr. ALDO TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 91; osservava già, tempo addietro, MARIO NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in *Pol. dir.*, 1975, p. 585, che “paradossalmente, per una sorta di mistic della persona giuridica, il Consiglio di Stato accorda a ‘Italia nostra? La legittimazione ad agire che nega agli amanti della natura rimasti allo stato brado”.

²⁷⁹ Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 76.

²⁸⁰ Autore della brillantissima osservazione è ancora MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 17; la irrazionalità di una simile penalizzazione nei confronti delle classi più deboli, che si rivelano anche inidonee a costruirsi una adeguata organizzazione, è aggravata dal fatto che questi stessi soggetti rappresentano anche le fasce maggiormente bisognose di tutela giuridica: sul punto cfr. ROBERTO PARDOLESI, *Comunicazione*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di Studio. (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 252; ritiene, addirittura, sufficiente la presenza di “aggregazioni di tipo occasionale” STEFANO RODOTÀ, *Relazione*, *Ivi*, p. 96.

dell'interesse da tutelare in sede giudiziale, la cui soluzione, al contrario, si mostra essere pregiudiziale rispetto alla corretta determinazione della legittimazione ad agire in giudizio qualora ci si trovi in presenza di diritti o interessi individuale a cui accordare protezione. E così se *ictu oculi* potrebbe risultare affascinante la tentazione di ritenere che, come negli interessi collettivi, la presenza di un gruppo organizzato consenta di riconoscere proprio in capo a quest'ultimo la titolarità dell'interesse da tutelare e, dunque, la legittimazione a dedurlo in giudizio, ad una più attenta riflessione non può sfuggire che anche l'interesse collettivo appare come riferibile, comunque, ad una pluralità di soggetti, ed a maggior ragione lo è l'interesse diffuso, per cui il riconoscimento, al gruppo organizzato, della legittimazione ad agire non può essere direttamente legato alla titolarità, da parte del gruppo medesimo, dell'interesse di cui si chiede la tutela²⁸¹. Ma è proprio sulla dicotomia tra ente collettivo ed individuo e sulla non razionale sovrapposizione tra legittimazione ad agire e titolarità che la questione presenta le sue più, intricate, problematiche da risolvere.

²⁸¹ Cfr. ANGELO MAESTRONI, *Associazioni ambientali e interessi diffusi*, in STEFANO NESPOR - ADA LUCIA DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 511 ss.; MICHELE AINIS, *Questioni di "democrazia ambientale": il ruolo delle associazioni ambientaliste*, in *Riv. giur. amb.*, 1995, II, p. 217 ss.; GIOVANNA DE MINICO, *Brevi note sulle associazioni ambientali ex art. 18, l. n. 349 del 1986*, in *Riv. giur. edil.*, 1994, II, p. 25 ss.; FRANCESCO PUGLIESE, *La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste: il limite è nella legge*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, p. 527 ss.; FEDERICO SPANTIGATI, *La natura giuridica delle associazioni ambientali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, p. 407 ss.; CESARE DELL'ACQUA, *Lo Stato, gli enti territoriali e le associazioni nella l. 8 luglio 1986, n. 349*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1988, p. 151 ss.

1.4.1. La problematica dell'organismo portatore: spunti ricostruttivi circa la collocazione del concetto di soggettività tra individuo ed ente collettivo.

Quanto analizzato finora conduce, seppur tra non poche difficoltà, ad alcune acquisizioni più o meno consolidate: nel momento in cui, infatti, ci si accinga ad intraprendere lo studio delle situazioni giuridiche facenti capo ad interessi differenti dalla classica (e, lo si ripete, tutta e solo italiana!) figura dell'interesse legittimo e si volga lo sguardo al panorama normativo attuale, non può sfuggire come le posizioni in esame si trovino disseminate lungo il reticolato legislativo in maniera abbastanza difforme, rispondendo, in alcune parti, al nome di interessi diffusi²⁸² e, in altre, parimenti disseminate, a quello di interessi collettivi²⁸³ (anche a livello comunitario²⁸⁴), ma costituendo, entrambe,

²⁸² Cfr. art. 9, l. n. 241 del 1990 in materia di procedimento amministrativo, che stabilisce: “Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché *i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati* (corsivo mio), cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento”; cfr. anche art. 2 del d.P.R. 283/2000, contenente il Regolamento sulla disciplina delle alienazioni di beni immobili del demanio storico ed artistico, ed all'interno del quale viene precisato che gli immobili del demanio storico ed artistico sono “inalienabili quando siano: [...] *d*) beni che documentano l'identità e la storia delle istituzioni pubbliche, collettive ed ecclesiastiche, riconosciuti con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali [...], anche su proposta delle altre amministrazioni statali, delle Regioni e degli altri enti territoriali, o di associazioni titolari di interessi diffusi”; l'art. 10, 10° comma, della l. n. 249 del 1997, istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo, a tenore del quale “qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di denunciare violazioni di norme di competenza dell'Autorità e di intervenire nei procedimenti”; l'art. 4, l. n. 70 del 1994, concernente la semplificazione degli adempimenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza pubblica, per il quale “gli accordi di programma di cui al presente articolo devono prevedere l'effettuazione di controlli anche su istanza motivata dei soggetti portatori di interessi pubblici o privati nonché dei soggetti portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati”.

²⁸³ Cfr. art. 1, 1° comma, l. n. 281 del 1998, in tema di tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti, a tenore del quale “in conformità ai principi contenuti nei trattati istitutivi delle Comunità europee e nel Trattato sull'Unione europea, nonché nella normativa comunitaria derivata, sono riconosciuti e garantiti i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti, ne è promossa la tutela in sede nazionale e locale, anche in forma collettiva e associativa”; cfr. anche il comma 2-*bis* del medesimo art. 1, introdotto dal d.lgs. 23 aprile 2001, n. 224, per il quale “oltre a

fattispecie il cui contenuto continua a risultare, sul piano della definizione giuridica, molto sfuggente ed impreciso²⁸⁵ “poiché non

quanto disposto al comma 1 ed al comma 2, la presente legge si applica nelle ipotesi di violazione degli interessi collettivi dei consumatori, contemplati nelle direttive europee di cui all'allegato I alla presente legge”; l'art. 3 della medesima legge, riguardante la legittimazione ad agire “a tutela degli interessi collettivi”, così come il comma 1-bis dello stesso art. 3, introdotto con d.l. n. 224 del 2001; si veda anche l'art. 27, l. n. 383 del 2000, in materia di disciplina sulle associazioni di promozione sociale, dove è previsto che “le associazioni di promozione sociale sono legittimate: a) a promuovere azioni giurisdizionali e ad intervenire nei giudizi promossi da terzi, a tutela dell'interesse e dell'associazione; b) ad intervenire in giudizi civili e penali per il risarcimento dei danni derivanti dalla lesione d'interessi collettivi concernenti le finalità generali perseguite dall'associazione; c) a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi lesivi degli interessi collettivi relativi alla finalità di cui alla lettera b)”; l'art. 8, 3° comma, d.lgs. n. 267 del 2000, T.U.E.L. (Testo Unico sugli Enti locali), dove si chiarisce che, negli statuti comunali, “devono essere previste forme di consultazioni della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame”; l'art. 7, 14° comma, l. n. 74 del 1992, in materia di pubblicità ingannevole, secondo quanto modificato dal d.lgs. n. 267 del 2000, in virtù del quale “per la tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti derivanti dalle disposizioni del presente decreto si applica l'art. 3 della l. 30 luglio 1998, n. 281”; l'art. 13 del d.lgs. n. 185 del 1999, relativo alla protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza, a tenore del quale “in relazione alle disposizioni del presente decreto legislativo, le associazioni dei consumatori e degli utenti sono legittimate ad agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori, ai sensi dell'art. 3 della l. 30 luglio 1998, n. 281”.

²⁸⁴ Si veda, ad esempio, l'art. 8 del d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, attuativo della Direttiva UE 200/35 in materia di lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali; la norma in questione, espressamente rubricata “tutela degli interessi collettivi”, sancisce che “le associazioni di categoria degli imprenditori presenti nel CNEL [...] sono legittimate ad agire a tutela degli interessi collettivi, richiedendo al giudice competente: a) di accertare la grave iniquità, ai sensi dell'art. 7, delle condizioni generali concernenti la data del pagamento o le conseguenze del relativo ritardo e di inibirne l'uso; b) di adottare le misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate; c) di ordinare la pubblicazione del provvedimento su uno o più quotidiani a diffusione nazionale oppure locale nei casi in cui la pubblicità del provvedimento possa contribuire a correggere o eliminare gli effetti delle violazioni accertate”.

²⁸⁵ Cfr. ANTONIO CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 93, il quale osserva come sia “significativa la convinzione, a questo proposito, della giurisprudenza penale, la quale, nella difficoltà di interpretare gli artt. 74 e 91 del c.p.p. del 1988, conferenti facoltà agli enti e associazioni che abbiano ‘finalità di tutela degli interessi lesi dal reato’ di costituirsi parte civile, ritiene che ‘le categorie di interessi da tutelare più rigorosamente, anche attraverso l'esercizio di detta facoltà, devono non solo essere preventivamente individuati dalla legge, ma anche dalla stessa collegati, concretamente ed effettivamente, alle precipue finalità di determinati enti o associazioni”; cfr. anche Cass., 18 settembre 2001, in *Foro it.*, 2001, III, c. 617.

designano nulla di preciso e classificabile all'interno della struttura o del sistema o dell'ordinamento giuridico”²⁸⁶.

Nonostante un terreno di discussione alquanto impervio, alcuni fili principali possono essere manovrati in maniera lineare, seppur con la dovuta cautela: in primo luogo non sembra potersi obiettare del fatto che, allorquando si parli di interessi diffusi (ma anche collettivi), nella loro accezione normativa di “esigenza di beni o valori da realizzare o da proteggere nel mondo sociale”²⁸⁷, non si sta operando un semplicistico riferimento ad interessi meramente fattuali o ad interessi pubblici a carattere generale né, chiaramente, ad interessi legittimi individualmente considerati²⁸⁸; si è, invece, in presenza di interessi che, da un lato, si

²⁸⁶ Si esprime in questi termini GIORGIO BERTI, *Interessi senza struttura (i c.d. interessi diffusi)*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Amorth*, cit., p. 67 ss.; IDEM, *La legge tutela l'interesse diffuso, ma il giudice ne ricava un interesse individuale*, cit., p. 734 ss.; IDEM, *Il giudizio amministrativo e l'interesse diffuso*, cit., p. 68 ss.; FRANCO GAETANO SCOCA, (voce) *Interessi protetti (diritto amministrativo)*, cit., p. 13 ss., ove si mette in evidenza come non si sia ancora giunti ad una definitiva sistemazione teorica né ad un soddisfacente livello di protezione degli interessi diffusi; NICOLÒ TROCKER, (voce) *Interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 6 ss., ad avviso del quale gli interessi collettivi e diffusi devono essere considerati come “manifestazioni [...] di un fenomeno legato allo sviluppo della moderna società industriale ed agli aspetti degenerativi di esso”, aggiungendo ancora che “di tali interessi si avverte la necessità di apprestare nuove tecniche di difesa, vuoi per il modo di considerare i beni ad esso collegati, [...] vuoi per il moltiplicarsi delle possibilità delle loro lesioni”; GUIDO ALPA, *Interessi diffusi*, cit., p. 611, per il quale, senza mezzi termini, sussiste una “insufficienza ed inadeguatezza del sistema processuale civile, penale ed amministrativo ad offrire tecniche di tutela per gli interessi diffusi”.

²⁸⁷ Per usare le parole di EMILIO BETTI, *Interesse (Teoria generale)*, cit., p. 839, il quale aggiunge anche che “l'esigenza da realizzare che l'interesse diffuso postula nel processo dell'azione implica un raffronto fra due situazioni: raffronto volto a rilevarne il divario e la differenza. Questa corre fra la situazione di carenza o di aspettativa insoddisfatta, dall'un lato, e la situazione prospettata siccome idonea a soddisfare l'aspettativa, con la quale l'interesse resta appagato”. In maniera più generale cfr. anche ROSARIO NICOLÒ, *Istituzioni di diritto privato*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1962, p. 9 ss.; ANGELO FALZEA, *Introduzione alle scienze giuridiche*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1983, p. 135 ss.; MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 7, il quale, con la solita maestria e fantasia espositiva, fa notare che “l'interesse diffuso appare come uno stato psico-sociale di tensione fra un bisogno e un bene ripetuto, tendenzialmente, all'infinito, sì da riguardare vaste masse, per definizione, indifferenziate, di soggetti”; GIORGIO BERTI, *Interessi senza struttura (i c.d. interessi diffusi)*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Amorth*, cit., p. 67 ss.; IDEM, *Il giudizio amministrativo e l'interesse diffuso*, cit., p. 80 ss.; IDEM, *Diritto e Stato (riflessioni sul cambiamento)*, cit., *passim*.

²⁸⁸ Cfr. MASSIMO SEVERO GIANNINI, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti*

differenziano dall'interesse pubblico generale, la cui tutela è affidata totalmente all'apparato statale, e, dall'altro, presentano una forte rilevanza identitaria la cui peculiarità è insita nella riferibilità ad una pluralità di soggetti, all'interno della quale rientrano attuali e potenziali fruitori di un medesimo bene giuridico. Va poi rilevato che, all'interno dell'ampia categoria degli interessi diffusi e collettivi, molto spesso si fanno rientrare anche ipotesi rispetto alle quali, in realtà, soltanto impropriamente emerge un problema di tutela di situazioni giuridiche aventi questa natura²⁸⁹.

Si fa, perciò, sempre più pressante la necessità, all'interno delle riflessioni scientifiche in merito, di individuare affidabili e non aleatorie differenze sostanziali tra interessi collettivi e diffusi, soprattutto alla luce del modello di interesse diffuso soggettivamente inteso che, come visto, tende a dare rilevanza sostanziale e processuale al soggetto collettivo ed organizzato che di tali posizioni giuridiche rivendichi la legittimazione; proprio la presenza di tale ente portatore ed esponenziale, tuttavia, non può costituire una discriminante delle divergenze tra le due tipologie di interessi, secondo una, diffusa, convinzione che gli interessi diffusi

del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974), cit., p. 24; FRANCO GAETANO SCOCA, (voce) *Interessi protetti (diritto amministrativo)*, cit., p. 13; GIORGIO BERTI, *Il giudizio amministrativo e l'interesse diffuso*, cit., p. 68 ss.; IDEM, *La legge tutela l'interesse diffuso, ma il giudice ne ricava un interesse individuale*, cit., p. 736 ss.; MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 8, il quale, acutamente, evidenzia: "Se, trasformatosi in interesse collettivo, l'interesse diffuso appaia (o appaia più) conforme allo schema dell'interesse legittimo tipico è, forse, da dubitare; ciò sia perché l'interesse collettivo non è personale per definizione, in quanto il titolare dell'interesse non fa valere nel processo un diritto proprio di esso soggetto ma un diritto altrui, dei soggetti associati o della formazione sociale, cioè dell'intera struttura, sia perché di qualificazione normativa dell'interesse non è nemmeno da parlare. Sempre per definizione la norma amministrativa, nella interpretazione tradizionale dell'interesse diffuso, non qualifica tale interesse ma, per converso, lo considera nella sua entità oggettiva, essendo conseguenza casuale delle varie situazioni di fatto che a tale entità si colleghino dei soggetti particolari, quasi come delle zampette che consentano una certa motilità alla massa".

²⁸⁹ Sul punto cfr. ANTONIO CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 94.

debbano, per ciò solo, essere qualificati unicamente come adespoti²⁹⁰ (privi, si ribadisce, di un portatore) e non attribuibili a dei titolari determinati, bensì a categorie indeterminate di persone prive di associazioni rappresentative, correlati, altresì, a “formazioni sociali allo stato fluido, ancora in fase di presa di coscienza di sé”²⁹¹.

Conformemente a questa argomentazione, infatti, si assisterebbe ad un passaggio dalla dimensione diffusa a quella collettiva, da parte del medesimo interesse, nel preciso istante in cui esso risulti ascrivibile ad una formazione sociale ben individuata o individuabile, dotata di relativa struttura organizzativa stabile idonea a farlo valere all'esterno; e tuttavia, pur nella sua innegabile importanza, la presenza di una entità collettiva non pare poter costituire, di per sé, un elemento tanto dirompente da provocare una trasformazione della natura dell'interesse considerato. Inevitabilmente ci si trova di fronte ad un *aut aut*: o l'interesse si riaggancia ad una categoria ben delimitata di persone, risultando, allora, definibile come collettivo, anche in mancanza di una formazione sociale che se ne assuma la rappresentanza facendolo valere nei confronti dei terzi, oppure ci si riferisce ad un gruppo diffuso di soggetti, di modo che

²⁹⁰ La definizione appartiene, lo si ricorda, a MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 882 ss.; cfr. anche IDEM, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 23 ss.; EUGENIO CANNADA BARTOLI, *In tema d'interessi tutelabili*, in *Giur. it.*, 1993, III, 1, c. 155; insistono sulla convinzione comune, secondo cui gli interessi diffusi sarebbero suscettibili di essere oggetto di tutela giudiziale solo nel momento in cui si trasformano in collettivi, anche VINCENZO VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, cit., p. 332 ss.; RENATO FEDERICI, *Gli interessi diffusi. Il problema della loro tutela nel diritto amministrativo*, cit., p. 19 ss.; MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, c. 8, ad avviso del quale “se gli interessi diffusi vengono riconosciuti come situazioni giuridiche tutelabili giurisdizionalmente, essi lo sono in quanto interessi delle formazioni sociali”.

²⁹¹ Cfr. ALDO CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, I, p. 180; IDEM, *Interessi diffusi*, in NATALINO IRTI (a cura di), *Dizionario del diritto privato. I. Diritto civile*, cit., p. 419; GIUSEPPE SANTANIELLO, *La tutela degli interessi diffusi dinanzi al giudice amministrativo*, in *Studi per il 150° del Consiglio di Stato*, vol. III, Tipografia dello Stato, Roma, 1981, p. 1547; IDEM, *La legittimazione alla tutela dell'ambiente e dei beni ambientali*, in *Amm. pol.*, 1987, p. 6; CLAUDIO VARRONE, *Sulla tutela degli interessi diffusi nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Il processo amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 557.

la presenza di una formazione sociale che persegue la tutela dell'interesse non ne determina la trasformazione in interesse collettivo, ma, tutt'al più, ne costituisce un fattore di incremento e rafforzamento in termini di possibilità di tutela.

Così argomentando risulta chiaro come la classica categoria dell'interesse diffuso non può affatto condurre a negare che vi siano delle posizioni giuridiche rilevanti da tutelare, quanto, piuttosto, che, in virtù della singolare peculiarità del bene della vita costituente l'oggetto dell'interesse, ci si trova dinanzi a situazioni giuridiche diffuse, nella misura in cui non sono collegabili ad una ben precisa categoria o gruppo. In altre parole, la circostanza secondo cui un determinato interesse non può essere facilmente localizzato in capo ad un organismo collettivo, con un'operazione quasi meccanica, non può rappresentare un *minus* che ne provochi un anonimato in sede di tutela giurisdizionale; anzi, quest'aspetto può costituire un accrescimento che trova proprio nella inidoneità della posizione giuridica in esame ad essere "oppressa" in una categoria dai contorni ben delineati quel *quid pluris* che ne marchi, anziché sbiadirne, i tratti di rilevanza giuridica.

Come autorevole dottrina ha evidenziato, perciò, la configurazione degli interessi diffusi quali "*animulae vagulae blandulae*"²⁹², in fiduciosa attesa di un corpo disposto ad ospitarle"²⁹³, non può affatto condurre alla configurazione di una "impossibile *species* di interessi quasi spersonalizzati, per così dire, disincarnati ed oggettivati, autarchici, non predicabili da alcuno"²⁹⁴; e ciò in quanto "un interesse che appartiene a molti non si può far finta che non appartenga a nessuno"²⁹⁵. Così come non può giungersi alla negazione della possibilità di tutela in sede

²⁹² Lo splendido verso è ripreso da una missiva indirizzata dall'imperatore Publio Elio Traiano Adriano a Marco Aurelio; lo riprende anche come *incipit* di capitolo MARGUERITE YOURCENAR, *Memorie di Adriano*, Einaudi, Milano, 2005.

²⁹³ Si esprime così CORRADO VOCINO, *Sui cosiddetti interessi diffusi*, in AA.VV., *Studi in memoria di Salvatore Satta*, cit., p. 1883.

²⁹⁴ *Ibidem*.

²⁹⁵ Sono parole di ALBERTO ROMANO, *Il giudice amministrativo di fronte al problema degli interessi diffusi*, cit., p. 8.

giurisdizionale per il solo fatto che, utilizzando le tradizionali categorie concettuali, risulta alquanto arduo rinvenire adeguati meccanismi di legittimazione.

Ragioni di prudenza suggerirebbero, al più, di considerare l'ipotesi secondo la quale, all'interno della più ampia categoria degli interessi riferibili ad una pluralità di individui singoli, potrebbero farsi rientrare sia quelli per i quali è dato già riscontrare l'identificazione di un ente rappresentativo, idoneo ad assicurare loro una tutela collettiva sul piano sostanziale e processuale, sia quelli "in fase di esplorazione, aventi lo scopo di trovare una formazione sociale destinata a gestirli internamente ed esternamente, ma destinati anche, prima o poi, ad uscire dallo 'stato fluido' in cui sono, finora, vissuti per raccogliersi in quest'ultima ed affidarsi alla sua organizzazione, onde ricevere una tutela da parte del diritto"²⁹⁶. In tal senso sembra essersi, benché con eufemistica circospezione, mosso anche il legislatore, allorquando, con l'intenzione di apprestare maggiori garanzie alla partecipazione al procedimento amministrativo, ha indicato, come tra le figure suscettibili di intervenire, non solo "qualunque soggetto portatore di interessi pubblici e privati", ma anche "portatori di interessi diffusi, costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento" (art. 9, l. n. 241 del 1990)²⁹⁷; si tratta, per vero, di una formula ("portatori di

²⁹⁶ Ancora in questi termini CORRADO VOCINO, *Op. ult. cit.*

²⁹⁷ Sul tema cfr. RICCARDO VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, p. 171 ss.; LORENZO MARUOTTI, *La tutela degli interessi diffusi e degli interessi collettivi in sede di giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: questioni di giurisdizione e selezione dei soggetti legittimati all'impugnazione*, *Ivi*, p. 255; ALFONSO CONTALDO, *Gli interessi diffusi: legittimazione attiva al procedimento amministrativo ma non al processo*, in *Giur. mer.*, 1997, III, p. 361 ss.; MARCO D'ALBERTI, *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 1 ss.; ANGELO MAESTRONI, *I recenti orientamenti dei giudici amministrativi sulla partecipazione al procedimento amministrativo e sulla legittimazione a agire delle associazioni ambientaliste*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, p. 307 ss.; LOREDANA DE ANGELIS, *La tutela degli interessi diffusi nell'amministrazione: possibile ruolo del Difensore civico (anche in relazione alla l. n. 241 del 1990)*, in *Dir. proc. amm.*, 1991, p. 334 ss., ad avviso della quale va sottolineata l'importanza di una tutela a carattere preventivo degli interessi diffusi e

interessi diffusi”) che mostra qualche elemento di frizione con la tradizionale metodologia di intendere gli interessi diffusi ed in particolare la loro differenza con quelli collettivi²⁹⁸.

La giurisprudenza, dal canto suo, è ben consapevole non solo della difficoltà insita nell’argomentare la sopravvivenza della differenza tradizionale tra interessi collettivi e diffusi, ma anche della necessità che una tale impostazione venga superata; in particolare, una importante quantità di arresti giurisprudenziali ha riguardato il tema della legittimazione ad esercitare il diritto di accesso agli atti dei procedimenti amministrativi, *ex art. 22* della citata l. n. 241 del 1990 ed *ex art. 2* del d.p.r. 27 giugno 1992, n. 352. Da una prima interpretazione della formula legislativa che riconosce il diritto di accesso a “chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti” (art. 22, l. n. 241 del 1990), purché si tratti di “interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti” (art. 2, d.p.r. n. 352 del 1992), la giurisprudenza amministrativa ha tratto un primo, costante, orientamento, affermando che “siccome il fine primario della normativa

collettivi, da parte della pubblica amministrazione e della autorità indipendenti [sull’esempio della figura dell’*Ombudsman* nei Paesi scandinavi, soprattutto in Svezia (n.d.r.)]; tutela che, in alcun caso, può considerarsi alternativa, ma solo additiva a quella successiva di natura processuale.

²⁹⁸ Cfr. ANTONIO CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 96, il quale cita, come applicazione dell’art. 9 della l. n. 241 del 1990, l’art. 5 della Deliberazione 23 marzo 1999, n. 26/1999, da parte dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in *Gazz. Uff.*, 24 maggio 1999, n. 119. Tale norma contiene il “Regolamento in materia di costituzione e mantenimento di posizioni dominanti nel settore delle comunicazioni” il quale, nell’individuare i soggetti legittimati a partecipare all’istruttoria del procedimento, fa riferimento espresso anche ai “soggetti portatori di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi, costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio diretto, immediato ed attuale dalle infrazioni oggetto dell’istruttoria o dai provvedimenti adottati in esito alla stessa, che facciano motivata richiesta di intervenire entro trenta giorni dalla pubblicazione del provvedimento di avvio dell’istruttoria, ai sensi dell’art. 4, 6° comma”; cfr. anche l’art. 7 del d.P.R. 10 ottobre 1996, n. 627, in *Gazz. Uff.*, 14 dicembre 1996, n. 293, in tema di “Regolamento recante norme sulle procedure istruttorie dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di pubblicità ingannevole”, a tenore del quale è prevista la partecipazione al procedimento amministrativo dinanzi all’AGCM, anche per i “portatori di interessi diffusi, costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento”.

sull'accesso è, pur sempre, quello di assicurare la trasparenza amministrativa e di favorire lo svolgimento imparziale dell'azione pubblica, la situazione giuridicamente rilevante che legittima all'accesso non può identificarsi, necessariamente, in un diritto soggettivo od in un interesse legittimo, ma anche in tutte quelle posizioni utili cui l'ordinamento riconosce qualche forma di tutela, quali le aspettative e gli interessi diffusi²⁹⁹.

Emerge, dunque, in maniera neanche troppo velata, l'estensione dell'accesso (e la relativa azione di cui all'art. 25) anche alle associazioni portatrici di interessi diffusi, subordinatamente all'esistenza della

²⁹⁹ Cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. IV, 29 aprile 2002, n. 2283, in *Foro it.*, 2002, III, c. 577; Cons. Stato, Sez. VI, 1 marzo 2000, n. 1122, in *Rep. Foro it.*, voce *Atto amministrativo*, nn. 299-326; Cons. Stato, Sez. VI, 16 dicembre 1998, n. 1683, in *Foro it.*, 1999, III, p. 67 ss.; Cons. Stato, Sez. VI, 7 febbraio 1995, n. 158, in *Giur. it.*, 1995, III, 1, c. 464; Cons. Stato, Sez. VI, 16 giugno 1994, n. 1015, in *Foro it.*, 1994, III, c. 466; TAR Campania, 2 agosto 1999, n. 2159, in *Rep. Foro it.*, 2000, voce *Atto amministrativo*, n. 302; TAR Puglia, 23 marzo 1999, n. 229, *Ivi*, 1999, voce *Istruzione pubblica*, n. 73; TAR Lazio, 21 marzo 1997, n. 471, in *Foro it.*, 1997, III, c. 397; TAR Toscana, 21 luglio 1994, n. 443, in *Enti pubblici*, 1995, p. 1276 ss., con nota di UMBERTO REALFONZO; TAR Campania, Salerno, 25 ottobre 1994, n. 557, *Ivi*, p. 205 ss.; TAR Lazio, 6 luglio 1996, n. 1333, in *Foro it.*, 1996, III, c. 574. Altri rimandi giurisprudenziali rilevanti in GIUSEPPE MISSERINI, *L'accesso ai documenti amministrativi nella giurisprudenza. Rassegna sistematica delle decisioni emesse nel decennio 1990-2000*, in *Riv. amm.*, 2000, p. 1127 ss. Sulla stessa lunghezza d'onda di questa giurisprudenza è da collocarsi anche il disegno di legge n. 1281/S, approvato al Senato il 10 aprile 2003, di riforma della l. n. 241 del 1990, il quale, operando una riformulazione dell'art. 22, individua gli interessati, ai fini dell'accesso, in "tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale si chiede l'accesso". Cfr. anche MARIA ALESSANDRA SANDULLI, (voce) *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. dir.*, IV° Aggiornamento, Giuffrè, Milano, 2000, p. 10 ss.; FRANCESCO CARINGELLA - ROBERTO GAROFOLI - MARIA TERESA SEMPREVIVA, *L'accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali e processuali*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 82 ss.; CARLO EMANUELE GALLO - SERGIO FOÀ, *Accesso agli atti amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, UTET, Torino, 2000, p. 10 ss. Per quanto concerne un'applicazione specifica dell'art. 22 l. n. 241 del 1990, cfr. l'art. 3 della Deliberazione 10 febbraio 1999, in *Gazz. Uff.*, 20 febbraio 1999, n. 42, da parte della Commissione di vigilanza sui fondi pensione, contenente "Disposizioni concernenti misure organizzative per l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 22, 3° comma, della l. 7 agosto 1990, n. 241 e del d.P.R. 27 giugno 1992, n. 352". Tale norma prevede che: "Il diritto di accesso è riconosciuto: a) ai soggetti privati portatori di interessi personali e concreti per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti; b) alle amministrazioni pubbliche che abbiano uno specifico interesse, per lo svolgimento delle funzioni ad esse attribuite; c) ai portatori di interessi diffusi, costituiti in associazioni o comitati, previo accertamento della natura dell'interesse di cui sono portatori e della legittimazione del soggetto richiedente".

rappresentatività dell'associazione o ente esponenziale e della pertinenza dei fini statuari dell'ente o associazione rispetto all'oggetto dell'istanza. Ma c'è ancora dell'altro: gli stessi giudici amministrativi, chiamati a sottoporre a verifica l'utilizzabilità della l. n. 281 del 1998, per la parte in cui viene riconosciuto come diritto fondamentale di consumatori ed utenti quello "all'erogazione di servizi pubblici secondo *standard* di qualità ed efficienza", si sono trovati a riconoscere, ai fini di una maggiore e più ampia legittimazione all'esercizio del diritto di accesso, come "nel delicato settore delle attività d'impresa e di erogazione di servizi [...] emergono *interessi adespoti*, non suscettibili di un'imputazione precisa al singolo od al gruppo differenziato, ma capaci, in egual misura, di essere aggregati secondo una logica di gruppo o genericamente imputabili a tutti coloro i quali siano identificabili come portatori di interessi ed esigenze aventi analogo spessore e contenuto"³⁰⁰. Non è mancato chi abbia anche aggiunto, successivamente, come "l'interesse diffuso è capace di acquistare una propria autonomia concettuale ed è *addirittura indispensabile per favorire la protezione in giudizio di alcuni interessi primari*, altrimenti destinati a patire una lesione frammentata tra tutti coloro i quali se ne fanno detentori"; da qui è agevole comprendere le motivazioni alla base della scelta legislativa, "nel caso della l. n. 281 del 1998, così come nel caso della l. n. 349 del 1986 [...] volta ad una riqualificazione dell'interesse diffuso, assegnandone la cura ad enti collettivi sui quali si svolge una attività di vigilanza nelle forme dell'iscrizione obbligatoria in un pubblico elenco"³⁰¹. Spinta alle sue estreme conclusioni, però, questa apertura

³⁰⁰ Cfr., in motivazione, Cons. Stato, Sez. IV, 6 ottobre 2001, n. 5291, cit.

³⁰¹ Cfr. ancora Cons. Stato, Sez. IV, 6 ottobre 2001, n. 5291, cit.; va, parimenti, osservato come, in materia di diritto di accesso, il d.lgs. 24 febbraio 1997, n. 39, in palese deroga rispetto a quanto previsto dall'art. 22, l. n. 241 del 1990, sancisce una vera e propria azione a carattere popolare, finalizzata all'accesso "alle informazioni relative all'ambiente" di cui dispongano pubbliche autorità (ovvero "tutte le amministrazioni pubbliche statali, regionali, locali, le aziende autonome, gli enti pubblici e i concessionari di pubblici servizi, con l'eccezione degli organi che esercitano competenze giurisdizionali legislative": art. 2), stabilendo, all'art. 3 che

rischia di causare indebite sovrapposizioni tra due categorie, rendendo, ancora una volta, l'elemento esponenziale come imprescindibile ai fini della legittimazione processuale a far valere gli interessi diffusi, perseguendo, ancora, la strada che conduce ad una loro de-soggettivizzazione anziché ad una piena e concreta rilevanza giuridica.

Un simile rischio è immediatamente riscontrabile nell'andazzo che caratterizza una significativa fronda della giurisprudenza e della dottrina all'interno della quale, in nome di un incombente pericolo di "deriva individualizzante"³⁰² delle esigenze di tutela sottese agli interessi diffusi, si è maturata una tendenza a veicolare determinate tensioni su un "portatore ritenuto particolarmente addomesticabile"³⁰³, *id est* un'entità organizzata, la cui individuazione è lasciata, in alcuni casi, ad una previsione normativa e, in altri, ad una analisi in sede processuale. In tal modo, è stato notato, "la coerenza sistematica sembra restare salva, dal momento che l'ordinario criterio di legittimazione, legato alla titolarità di un interesse sostanziale imputabile al ricorrente, patisce, al più, una forzatura, ma non viene superato"³⁰⁴ e, in tal modo, l'interesse di tipo superindividuale, tramite la sua riconducibilità ad un soggetto collettivo, partecipa di "un processo di sintesi e diviene, così, un interesse individualizzato dell'organizzatore"³⁰⁵. A ciò deve poi aggiungersi,

"Le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse". Su alcune applicazioni più specifiche delle citate normative, cfr. TAR Lazio, 15 gennaio 2003, n. 126, in www.eius.it/giurisprudenza.

³⁰² Si esprime in questi termini CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 77.

³⁰³ Cfr. LUCIO LANFRANCHI, *Le animulae vagulae blandulae e l'altra faccia della luna*, in IDEM (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. XXIV; si rimanda anche a VITTORIO DENTI, *Relazione introduttiva*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 3, il quale ha attribuito alla decisione del Consiglio di Stato sul caso "Italia nostra" l'appellativo di "operazione riduttiva, di stampo conservatore".

³⁰⁴ Sono parole di FRANCESCA CANGELLI, *Le parti*, in FRANCO GAETANO SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, cit., p. 181.

³⁰⁵ Cfr. ANDREA ORESTANO, *Interessi seriali, diffusi e collettivi: profili civilistici di tutela*, in SERGIO MENCHINI (a cura di), *Le azioni seriali*, cit., p. 24, ove si evidenzia che un simile procedimento comporta un "processo di istituzionalizzazione degli interessi stessi e di irrigidimento nelle forme in cui si apprezza la loro rilevanza;

chiaramente, un progressivo ma inesorabile assottigliamento dello scarto esistente tra le figure degli interessi diffusi e collettivi, in considerazione del fatto che, come per i secondi, anche per i primi, secondo determinate impostazioni, l'elemento dell'ente collettivo, dotato di una più o meno stabile struttura, finisce per divenire la *condicio sine qua non* della tutela giuridica³⁰⁶.

Infatti, come è stato acutamente osservato, in un'ipotesi (interessi collettivi), quel soggetto potrà dare voce ad interessi dell'organizzazione (interessi, cioè, che appartengono esclusivamente all'ente collettivo e non potrebbero, nemmeno teoricamente, essere riconducibili ad un singolo), oppure ad interessi egualmente distribuiti tra tutti i membri del gruppo ma, tuttavia, tutelabili unicamente attraverso la mediazione di un portavoce collettivo; in un'altra (interessi diffusi) ci si trova in presenza di una rilevanza giuridica dell'interesse in questione interamente subordinata alla presenza di un gruppo che sia idoneo ad esprimerlo.

Nell'ottica di una operazione di confluenza delle categorie degli interessi diffusi e collettivi all'interno dell'unica (macro)categoria degli interessi sovra individuali, può evidenziarsi come la riserva di tutela in capo a soggetti collettivi giunge a comprendere due ordini di ipotesi: una prima fattispecie riguarda quelle determinate posizioni la cui appartenenza a soggetti collettivi appare, quasi, imprescindibile, in virtù di considerazioni di carattere strutturale ed ontologico³⁰⁷ (si tratta, infatti,

infatti, allorché l'associazione agisce, essa tende a farlo a tutela dell'interesse strumentale, e cioè dell'interesse del gruppo quale istituzione, e non anche a tutela dell'interesse del gruppo inteso quale complesso delle situazioni individuali che vi sono sottese". Tra l'altro, la proporzione del sacrificio della variabilità e mutevolezza degli interessi diffusi risulta tanto maggiore, quanto più l'organizzazione alla quale tali interessi vengono ascritti è distante dalla compagine di riferimento; situazione alla quale si assiste "allorquando sono previsti meccanismi di selezione in capo alla pubblica amministrazione e che rischiano di attribuire alle organizzazioni selezionate un rilievo quasi pubblicistico, che potrebbe limitarne l'azione o, comunque, discostarla dalla natura eminentemente privata degli interessi considerati".

³⁰⁶ Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 77.

³⁰⁷ *Ibidem*.

di situazioni che, pur richiedendo, per uno stato di cose, la presenza di un ente portatore collettivo, presentano un carattere plurimo esclusivamente in apparenza, caratterizzandosi, invece, per l'appartenenza all'organismo considerato, *ex se*, come soggetto di diritto, vale a dire entità completamente distinta rispetto ai suoi singoli membri); una seconda sfera di casi afferisce ad altre tipologie di situazioni giuridiche, pressoché idonee ad essere ascritte a singoli soggetti individuali ma che, per una precisa scelta, ordinamentale ed esegetica, trovano la propria dimensione nel dominio di soggetti collettivi. Si tratta, in quest'ultimo caso, di interessi propriamente superindividuali che, tuttavia, nelle principali interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali, appaiono come privati della propria, originaria, dimensione individuale, a beneficio di una presunta incapacità a radicarsi nel soggetto singolo; lo scotto da pagare è, di conseguenza, una tutela giurisdizionale che prescinde da, e in alcuni si mostra addirittura contraria al singolo individuo.

Ne consegue che, in maniera conforme a quanto da alcuni evidenziato, lo stesso concetto di interesse superindividuale appare come un "ossimoro giuridico", in quanto "la dimensione del 'super' non è necessariamente compatibile con la dimensione individuale e, in ogni caso, l'individuo stesso non ha la possibilità di esprimere la direzione del proprio interesse"³⁰⁸.

Il sistema ermeneutico così delineato palesa evidenti limiti, vuoi in punto di difficoltà di adattamento da parte del sistema processuale ordinario ed amministrativo e da parte della stessa Carta fondamentale, vuoi in punto di attrito con l'intero sistema costituzionale³⁰⁹. La prima

³⁰⁸ *Ivi*, p. 79.

³⁰⁹ Cfr. LUCIO LANFRANCHI, *Le animulae vagulae blandulae e l'altra faccia della luna*, in IDEM (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. XXV; a suffragio di siffatta osservazione si consideri la circostanza che le disposizioni legislative riguardanti la legittimazione di un soggetto collettivo assumono la veste di ipotesi eccezionali le quali, per questo, non escludono, ma, al contrario, fungono da presupposto ad una concezione di legittimazione di tipo, principalmente, individuale. In merito ad alcune riflessioni circa il sistema di rapporti tra individuo e formazioni sociali in genere, cfr. ALDO CORASANITI, *Interessi diffusi*,

obiezione da muovere potrebbe essere dettata dalla circostanza secondo cui il semplice fatto che un interesse si ripresenti un numero potenzialmente indeterminato di volte in capo a soggetti diversi, non è idoneo ad incidere, sull'interesse medesimo, in punto di essenza e rilevanza giuridica³¹⁰; né pare sostenibile, da un lato, la considerazione per cui, in mancanza di una esplicita previsione normativa dalla quale promani un giudizio di rilevanza, alcuna tutela possa essere apprestata, relegando, dunque, l'interesse superindividuale al rango di mero interesse di fatto, e, dall'altro, la pretesa che possa trovare ammissibilità un'astratta tutela dell'interesse in esame semplicemente in conseguenza del riscontro dell'elemento soggettivo organizzato che si riveli idoneo a fornire una personificazione alla posizione giuridica di cui si chiede protezione, negando, quest'ultima, ogni qual volta lo stesso interesse risulti deficitario di un referente collettivo e permanga come “radicato in capo a uno o centomila”³¹¹.

in NATALINO IRTI (a cura di), *Dizionario del diritto privato. I. Diritto civile*, cit., p. 423, ad avviso del quale, molto chiaramente, “la differenza tra interessi individuali e collettivi, che sembrerebbe intuitiva, non lo è più qualora si consideri che un'esperienza di assoluta individualità, cioè di separatezza e solitudine, in fondo è una pura astrazione, al pari, del resto, di una esperienza di assoluta socialità, cioè di integrazione piena e costante in un solo determinato gruppo organizzato”. Ne risulta una reciproca compenetrazione, all'interno della vita dell'uomo, tra dimensione individuale e sociale, nella misura in cui egli “anche quando fa valere la propria individualità postula la propria realizzazione in un gruppo diverso e meno ampio di quello di riferimento e, viceversa, anche quando fa valere la propria socialità postula la sua realizzazione in un gruppo diverso e più ampio di quello di riferimento, senza che tra elemento individuale e sociale sussista una differenza ontologica. Il momento individuale, così, si palesa come momento del dissenso, cioè della rottura per la quale, rispetto ad una collettività di riferimento, si afferma una collettività nuova che si auto distingue dalla prima, rifiutandone le scelte in nome di scelte proprie, mentre, il momento sociale si palesa come momento della partecipazione, cioè come istanza con la quale la collettività nuova propone, a sua volta, le proprie scelte a quella di riferimento, al fine di incidere su quelle di detta collettività”.

³¹⁰ Cfr. MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 15: l'A. puntualizza che “la formula dell'interesse diffuso esprime non già il fatto che non vi siano posizioni soggettive, ma che una posizione soggettiva è, per quel che attiene ai connotati ed al suo oggetto, diffusa, cioè ha molte posizioni conformi”.

³¹¹ Sul punto cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 81.

La previsione dell'eventualità che un interesse possa ritagliarsi la propria autonomia (qualificato e differenziato) e rilevanza unicamente in virtù di una persona giuridica, che rappresenta, per sua stessa definizione, una *fictio* dell'ordinamento, o di qualsivoglia organismo a carattere collettivo³¹², non può non essere controbilanciata dall'ipotesi che lo stesso interesse, debitamente qualificato e differenziato, trovi il suo riferimento primario, e non derivato, nella persona fisica, vero elemento costitutivo dell'ordinamento giuridico³¹³. Differentemente, persistendo, cioè, nell'impostazione³¹⁴ che considera necessario un referente soggettivo organizzato, si arriverebbe al paradosso, segnalato da autorevole dottrina, per cui “se Tizio è titolare di un interesse, finisce di esserlo allorquando, accanto a lui, anche Caio e Mevio, o una serie più o meno vasta di altri soggetti, sono titolari dello stesso interesse”³¹⁵.

³¹² *Ibidem*.

³¹³ Per una disamina delle posizioni favorevoli ad un accesso individuale alla tutela degli interessi diffusi si rimanda, *ex multis*, a CARMINE PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, cit., p. 41 ss.; UMBERTO ZINGALES, *Nuove prospettive in tema di tutela giurisdizionale degli interessi diffusi, sia collettivi che “adespoti*, cit., p. 217 ss.; VINCENZO VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, cit., p. 40 ss.; sul versante giurisprudenziale si segnala Cons. Stato, Sez. V, 13 febbraio 1981, n. 40, in *Cons. Stato*, 1981, I, p. 130; TAR Lazio, Sez. III, 7 febbraio 1987, n. 196, in *Tar*, 1987, I, p. 912 ss.

³¹⁴ Cfr. ALDO CORASANITI, *Interessi diffusi*, in NATALINO IRTI (a cura di), *Dizionario del diritto privato. I. Diritto civile*, cit., p. 423, il quale, abilmente, evidenzia come “il criterio soggettivistico, in quanto postula una struttura unificata idealmente preesistente alla stessa esperienza in discorso, finisce per travisare quest'ultima, raccogliendo l'eredità della teoria organica degli enti”; e, aggiunge ancora, “il *proprium* degli interessi diffusi e della loro esperienza non risiede nella entificazione del gruppo, quale centro di riferimento degli interessi reali che esso aggrega, in quanto l'entificazione risponde soltanto alla funzione, attinente all'aspetto giuridico patrimoniale, di introdurre un regime privilegiato di limitazione della responsabilità patrimoniale dei membri del gruppo, mentre l'organizzazione unificante risponde soltanto alla funzione attinente all'aspetto pratico ed operativo di assicurare una maggiore incidenza dell'azione dei membri del gruppo nei rapporti reali di forza all'esterno”. “Ma nessuna delle due è necessaria conseguenza dell'omogeneità di contenuto delle posizioni dei membri del gruppo: omogeneità che, invece, è il vero *proprium* dell'esperienza in parola”: *Ivi*, p. 426.

³¹⁵ Sono parole di FRANCO GAETANO SCOCA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 70: l'A. nota, efficacemente, come la contraddizione presente tra un interesse collettivo (nel senso di estensione e non in senso tecnico) ed un interesse individuale sia più apparente che reale, poiché “l'interesse collettivo può essere la somma o la risultante di più interessi personali e,

Il concetto di fondo, dunque, si muove su di una semplice considerazione: qualunque gruppo di interessi rappresenta, in fin dei conti, una composizione di individui autonomi, ciascuno dei quali bisognoso di una tutela giurisdizionale piena ed effettiva, collegata all'imprescindibile fattore della rilevanza giuridica della situazione invocata³¹⁶; non può che convenirsi con chi, in maniera davvero immediata e sferzante, riassume il tutto affermando che “i polmoni, rispetto alle scelte in materia ambientale, piuttosto che la sicurezza rispetto agli acquisti o alla fruizione di un servizio [...], appartengono molto più al singolo che non al gruppo o all'associazione”³¹⁷.

Quanto finora considerato palesa una necessità impellente: (ri)conferire valore e dignità al profilo prettamente soggettivo della categoria degli interessi superindividuali, non foss'altro in considerazione del fatto che, tradizionalmente, il summenzionato aspetto costituisce la *condicio sine qua non* per l'accesso alla tutela giurisdizionale. Una simile prospettiva non può prescindere da una riqualificazione della stessa categoria di interesse superindividuale che, citando le, ancora, attualissime parole di un maestro, “non è che la formula descrittiva di una pluralità di interessi individuali, consistenti in un rapporto diretto e proprio tra soggetto e bene e, come tali, potenzialmente capaci, tutti e direttamente, di tutela giurisdizionale”³¹⁸.

in più, come interesse collettivo, è da considerare interesse personale (individuale) della figura soggettiva esponenziale della collettività”.

³¹⁶ Cfr. LUCIO LANFRANCHI, *Le animulae vagulae blandulae e l'altra faccia della luna*, in IDEM (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. XXIX, il quale aggiunge anche che “la pretesa espunzione rigorosa del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo dalla tutela dei consumatori, dei fruitori dell'ambiente, della libertà e attività sindacale ecc., appare più come una certezza assunta *a priori* o sulla base della sola effettività giurisprudenziale, piuttosto che il risultato di una approfondita indagine sulla realtà normativa vigente”.

³¹⁷ La splendidamente calzante associazione di idee appartiene a CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 82.

³¹⁸ Cfr. MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 15: osserva l'A. come “in realtà, l'interesse diffuso è costituito da tante situazioni, ciascuna delle quali, considerata nella sua originaria età ed autenticità, è schiettamente individuale; è, in idea, separata dalle altre anche se ha contenuti eguali e lo è anche in fatto, se non fa gruppo con le situazioni

1.5. Il diritto di azione ex artt. 2 e 24 Cost.: una riconsiderazione individualistica come fattore di transizione dalla dimensione meta-individuale a quella pluri-soggettiva dell'interesse diffuso.

A favore di un sovvertimento del tradizionale impianto di analisi che afferisce alla categoria degli interessi diffusi e, più in generale, degli interessi superindividuali, si muovono non solo ragioni e considerazioni radicate nella teoria generale del diritto, ma anche, e soprattutto, esigenze di coerenza con il sistema costituzionale nella sua globalità; e se è incontrovertibile che la Carta fondamentale non affronta la questione in maniera diretta³¹⁹, è altrettanto evidente, ad un'attenta osservazione, che la stessa offre alcuni, importantissimi, strumenti necessari ad una corretta impostazione della questione: è sufficiente considerare l'art. 2 per quanto concerne il sistema di rapporti tra il soggetto individualmente considerato e le formazioni sociali e, più in generale, la peculiare caratteristica del sistema di tutela giurisdizionale, tutta ricamata intorno ad una concezione soggettivistica.

In merito al primo punto, il rapporto tra la formazione sociale e l'individuo viene, sapientemente, preservato da possibili fraintendimenti, da parte della Costituzione, la quale forgia ed orienta la propria intera essenza al protagonismo della persona umana³²⁰, unitamente al suo complesso di personalità, fisica e morale, avvolta dal riconoscimento dell'inviolabilità³²¹; il parametro di riferimento per valutare le libertà

simili e sente e difende il proprio interesse come proprio. Dipende da atteggiamenti personali e circostanze se il soggetto di propria (mantiene proprio) il suo interesse o lo conferisce in una piccola, grande massa (lo rende interesse di massa)".

³¹⁹ Cfr. ROMOLO DONZELLI, *Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 90, ad avviso del quale tutto il formulario utilizzato dalla Costituzione si caratterizza per la sua genericità ed astrattezza: basti pensare all'art. 32 che riguarda l'interesse della collettività; agli artt. 34, 42, 43 in tema di interessi generali; agli artt. 30, 38, 41, 42, 45, 46, 59, 99, 117 e 119 che coinvolgono una più ampia tematica sociale.

³²⁰ Cfr. ANTONIO GUARINO, *Diritto ecclesiastico tributario e articolo 20 della Costituzione*, cit., p. 70.

³²¹ Cfr. GIUSEPPE CONTE, *Dalla parte plurisoggettiva alla tutela degli interessi collettivi*, in VINCENZO VIGORITI - GIUSEPPE CONTE (a cura di), *Futuro, giustizia, azione collettiva, mediazione*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 169 ss.; vale la pena

inviolabili, infatti, è ravvisabile in ciò che “rappresentano per il singolo nelle sue qualità universali o per l’appagamento egoistico dei suoi bisogni e desideri individuali e non nella sua specifica qualità di membro o partecipe di determinate comunità” e non si prestano, dunque, ad essere “funzionalizzate ad alcun interesse (in senso lato) superiore”³²², nemmeno attraverso il tramite di qualsivoglia intermediazione di comunità di vario genere³²³. La categoria delle formazioni sociali, in ragione di ciò, andrebbe considerata in una prospettiva di garanzia non

segnalare alcune, significative, riflessioni sul tema del rapporto tra individuo e formazione sociale e del ruolo di queste ultime nell’impianto costituzionale: in particolare cfr. PAOLO BARILE, (voce) *Associazione: I) Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1958, p. 837; PIETRO RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, vol. III, CEDAM, Padova, 1987; COSTANTINO MORTATI, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, Eri, Torino, 1959; AUGUSTO BARBERA, *Commento all’art. 2 della Costituzione*, in GIUSEPPE BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Società Editrice “Il Foro italiano”-Zanichelli, Roma-Bologna, 1975, p. 50 ss.; NORBERTO BOBBIO, *Libertà fondamentali e formazioni sociali. Introduzione storica*, in *Pol. dir.*, 1975, p. 431 ss.; ALESSANDRO PIZZORUSSO, *Stato, cittadino, formazioni sociali: introduzione al diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 1979; EMANUELE ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, CEDAM, Padova, 1989; ROSALIA D’ALESSIO, *Commento all’art. 2 Cost.*, in VEZIO CRISAFULLI - LIVIO PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 1990, p. 10 ss.

³²² Cfr. PIETRO RESCIGNO, *Ascesa e declino della società pluralista*, in *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 1966, p. 10, ove l’A. evidenzia come “chi si ponga sul piano di una determinata ideologia può essere portato a vedere il fondamento e il limite della legittimità e della garanzia delle società intermedie in un elemento a tutte riferibile: per la dottrina cattolica esso sembra essere il bene comune, ma la nozione di bene comune stenta a riempirsi di contenuto concreto, posto che l’individuazione di uno o più fini è estranea all’istanza pluralista e che il pluralismo riguarda i mezzi, non i fini”.

³²³ Sul tema, cfr. CARLO ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 8 ss.; PIETRO RESCIGNO, *Le società intermedie*, in IDEM, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, cit., p. 33, il quale fa notare che “ai giuristi le società particolari sono apparse come le vie - vie lunghe, lente, crudeli - attraverso le quali l’individuo acquista coscienza di essere persona, diviene persona”; si rimanda anche alle intuizioni di GIUSEPPE CAPOGRASSI, *Incertezze sull’individuo*, in AA.VV., *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, Zanichelli, Bologna, 1953, p. 255 ss., il quale, già tempo fa, mostrava perplessità circa il fatto che “l’individuo, l’individuo cosiddetto empirico, non è studiato come tale, in genere, nella cultura contemporanea; si studiano i gruppi che gli individui formano e, specialmente quell’insieme di gruppi che viene chiamata società, ma questo povero individuo empirico viene trascurato. E le ragioni principali di questa ‘disindividualizzazione’ stanno nel fatto che l’uomo è avvolto da ordinamenti giuridici che hanno la costante tendenza a togliere valore alla sua volontà, alla sua autonomia, a sottoporlo a schemi e discipline, in cui egli è come un elemento di formazioni e di interessi che lo trascendono (corsivo mio)”: *Ivi*, p. 268.

fine a sé stessa, bensì come uno spazio di crescita e sviluppo della fondamentale ed antecedente personalità individuale, secondo una consolidata teoria per cui è la comunità intermedia a dover essere in funzione del singolo e non viceversa, pur non mettendo in discussione tutte i potenziali benefici insiti nello strumento aggregativo e, abilmente, messi in evidenza da una parte della dottrina in riferimento al “pluralismo sociale”³²⁴.

Tuttavia, come pure è stato notato, il possibile spazio di rottura suscettibile di incrinare determinate teorie è da ravvisare nella “esistenza e condizione del terzo”, vale a dire di colui il quale si pone in un rapporto di distanza dalla formazione sociale: “ogni gruppo intermedio, infatti, si installa all’interno del corpo più grande con pretesa a una posizione differenziata, a una condizione di privilegio per sé e per i propri membri”³²⁵. Le formazioni sociali imprimono perciò una forte influenza, a carattere pregiudizievole³²⁶, sui terzi: da un lato, infatti, l’ente organizzato si ritrova ad esercitare una forma di condizionamento attivo sul soggetto terzo e, dall’altro, come una sorta di riflesso, il gruppo, godendo di una situazione di forte privilegio, mette in atto una sorta di ostracismo nei confronti del terzo, escludendolo, di fatto, da tale

³²⁴ Cfr. MARIO NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, cit., p. 579: “Nella visione ottimistica delle dottrine del pluralismo sociale e politico, particolarmente di quelle a sfondo solidari sta, le formazioni sociali diverse dallo Stato hanno una funzione altamente benefica nella costruzione delle comunità umane. Su di un piano generale ed etico, appaiono strumenti che aiutano l’individuo ad acquistare coscienza di essere persona, cioè membro libero ed attivo di una totalità sociale; su di un piano particolare e politico, esse mediano il contrasto dialettico di individuo e Stato [...] da una parte consentendo di arricchire i modi di partecipazione dell’individuo alla vita dello Stato e, dall’altra, [...] concorrendo a salvaguardare la comunità statale dai pericoli [...] del totalitarismo e della società di massa”.

³²⁵ *Ivi*, p. 580: L’A. nota ancora che “il terzo è una realtà indistruttibile della struttura sociale; è la sua sola esistenza che porta a negare la completa coincidenza [...] fra insieme delle formazioni sociali e corpo più grande (lo Stato). Dal momento che ognuno è terzo rispetto alle formazioni sociali di cui non fa parte, lo Stato è sicuramente ed esclusivamente il ‘complesso dei terzi’. Il problema del terzo è, in definitiva, sotto il profilo soggettivo, il problema del valore del cittadino come tale nello Stato e, sotto il profilo oggettivo, quello dell’interesse generale rispetto agli interessi particolari delle singole formazioni sociali”.

³²⁶ Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 86.

vantaggio³²⁷. Ed è proprio questa sorta di riserva di diritto di azione in capo alle collettività organizzate a costituire una prerogativa che arreca pregiudizi al terzo: per lo stesso fatto in sé dell'essere depauperato della *legitimatío ad causam*, in quanto egli potrebbe sentirsi come indotto al compimento di scelte associative che, in altre situazioni, non avrebbe effettuato, e perché in capo ad altri soggetti, vale a dire organismi collettivi non selezionati secondo un metodo di stampo democratico, sono rimesse tipologie di scelte in ordine alla gestione di interessi particolarmente rilevanti, con la conseguenza che la domanda di tutela rappresenta una modalità per incidere, in maniera profonda, sulle scelte relative ad una certa gestione³²⁸.

Ne consegue una nuova ed evidente istanza da parte del terzo: ricevere una protezione non tanto “nelle”, quanto “dalle” formazioni

³²⁷ Si tratta, nello specifico, di un pregiudizio che, in un caso, si manifesta nella sottomissione del terzo ad un potere non ritenuto propriamente legittimo, e, nell'altro, nell'impossibilità di godere di un determinato privilegio scaturente da un certo *status quo*. Insegna ancora MARIO NIGRO, *Op. ult. cit.*, p. 581, che “il terzo, che non è investito del privilegio attribuito ad altri, soffre non solo per il fatto di non giovare dei vantaggi che altri ha ottenuto, ma per il fatto che la sua libertà o quella di tutti i terzi viene incisa indirettamente, ma nettamente, dal provvedimento privilegiatore e, talvolta, anche perché le sue possibilità di vita vengono dal privilegio altrui, limitate ed appesantite”.

³²⁸ Sul tema degli attriti tra la categoria delle associazioni ed i principi alla base della democrazia rappresentativa, interessanti le riflessioni di ROBERTO BIN, *I diritti di chi non consuma*, in GIOVANNI COCCO (a cura di), *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore. Atti del Convegno, 14 dicembre 2007*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 97, il quale sottolinea acutamente come “le imperfezioni del circuito democratico-rappresentativo e la sua riscontrata inefficienza accreditano alcune avanguardie del diritto a rappresentare gli interessi popolari e, in ciò, le associazioni dei consumatori si trovano, normalmente, alleate alle associazioni ambientaliste. Il successo di tali organizzazioni nasce dalla critica della democrazia rappresentativa: esse si presentano come avanguardie composte da persone legittimate non dal voto, bensì dalla bontà e purezza delle proprie convinzioni e dalla promessa che si batteranno per gli ideali professati senza cedimenti e compromessi; difendono valori non negoziabili come tutti i fondamentalisti e come tutti i fondamentalisti presuppongono e alimentano, consapevolmente o meno, una cultura antidemocratica, proprio perché antipolitica. L'obiettivo di queste organizzazioni non è espandere la democrazia e battersi all'interno delle istituzioni parlamentari per raggiungere punti più avanzati di mediazione con gli interessi configgenti, come è sempre stato in passato per le organizzazioni sociali; esse si muovono, piuttosto, sul piano del *lobbying* e della *governante*, cioè fuori dalle procedure costituzionali”; si veda anche quanto esposto da LUCA RAFFAELLO PERFETTI - ALBERTO CLINI, *Class action, interessi diffusi e legittimazione a ricorrere degli enti territoriali nella prospettiva della statuto costituzionale del cittadino e delle autonomie locali*, cit., p. 1435 ss.

sociali, il cui appiglio giuridico è da rinvenirsi direttamente nei principi fondamentali della Carta costituzionale³²⁹. Il riferimento va, *in primis*, al principio di uguaglianza, nel senso che tra gli ostacoli che la Repubblica è chiamata ad eliminare, *ex art. 3 Cost.* sono idonei a rientrare anche tutte le discriminazioni in seno a particolari categorie di soggetti; a quello di imparzialità, nella misura in cui la pubblica amministrazione è chiamata a ricevere le istanze collegate a tutti gli interessi dotati di una certa rilevanza giuridica, rifuggendo ogni tentativo di monopolizzazione da parte di organizzazioni ispirate ad un corporativismo esclusivo; alle libertà fondamentali, in ossequio alle quali l'art. 2 Cost. sancisce l'impegno della Repubblica a farsi garante dei diritti della persona umana "entro le formazioni sociali, nell'intenzione di proteggerla entro e contro di esse"³³⁰.

Un'analisi di quanto esposto, che sia condotta in lineare corrispondenza con l'impianto costituzionale, sembra, perciò, dimostrare come, in relazione alla problematica della legittimazione a ricorrere a tutela di interessi superindividuali, la Carta fondamentale tratteggi, attraverso una lettura sincronizzata degli artt. 2 e 24, una precisa tipologia di gerarchia tra il diritto di azione e le formazioni sociali: queste ultime, infatti sono chiamate a svolgere una funzione strumentale

³²⁹ Il riferimento va ancora a MARIO NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, cit., p. 598, ad avviso del quale costituirebbe una pura illusione considerare, quale strumento salvifico per il terzo, un ipotetico bilanciamento tra le varie contrapposizioni di formazioni sociali, in quanto "le istituzioni in concorrenza fra di loro convergono nel solidificare il potere dell'insieme sull'individuo e il contrasto si compone proprio a spese del terzo. Invece, la protezione del terzo deve essere affidata, in primo luogo, all'assoggettamento delle formazioni sociali alla *rule of law*: debbono essere individuati i nodi principali dei rapporti tra le formazioni sociali ed i terzi, i punti nei quali si manifesta la tendenza e la possibilità della formazione come fattore di irrigidimento della vita sociale, di sopraffazione dei terzi. È lì che deve intervenire l'ordine giuridico generale per salvaguardare la libertà del terzo e riaprire le vie della circolazione sociale".

³³⁰ *Ivi*, p. 581; cfr. anche FABRIZIO FRACCHIA, *Le formazioni sociali*, in IDEM, *Manuale di diritto pubblico*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010, p. 99 ss.; GUIDO CORSO, *Individuo, decisione collettiva, principio maggioritario*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. I, cit., p. 231 ss.; MARIA AGOSTINA CABIDDU, *Interessi e forme rappresentative fra pluralismo e unità dell'ordinamento*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, Napoli, 2005, p. 481 ss.

e servente rispetto al singolo individuo, non certo sostitutiva, non potendo oltrepassare quel limite che le conduce alla trasformazione in *condicio sine qua non* per l'esercizio concreto del diritto di azione, in riferimento a posizioni giuridiche la cui esistenza va ricercata, innanzitutto, nel singolo³³¹; d'altra parte è stato acutamente notato come “se nel fenomeno dell'interesse diffuso si riconosce il valore primario del soggetto titolare dell'interesse, si vede come la soluzione dei problemi che esso pone non vada cercata (o vada cercata non solo) sul terreno della protezione delle formazioni sociali, ma su quello della protezione dell'uomo, proprio, secondo quanto recita l'universalmente invocato art. 2 Cost., come singolo. Viceversa, l'intensità e la prevalenza (diciamo pure la prepotenza) dell'associazionismo nel mondo moderno, che pure tanti frutti ha dato e continua a dare, mostra, in negativo, *il fenomeno dell'assorbimento e dell'annullamento delle singole personalità come tali* (corsivo mio)”³³².

La qualificazione del diritto di azione come una delle libertà fondamentali ed imprescindibili e la, parallela, funzione ausiliaria delle formazioni sociali rispetto all'esercizio di qualsivoglia tipologia di libertà del singolo dovrebbero impedire, come conseguenza immediata, l'attribuzione, a tali soggetti di tipo collettivo, di una sorta di “monopolio del diritto di azione”³³³, al fine di evitare il verificarsi del paradosso per cui quella che è una fondamentale esplicazione della personalità dell'uomo, ossia esercitare la propria libertà in forma associata, si trasformi, dietro costrizione della necessità di tutela giuridica, in una vera e propria forma di obbligo. Pertanto è facile delineare numerosi attriti con il sistema costituzionale in merito ad una interpretazione volta ad

³³¹ Cfr. ANDREA ORSI BATTAGLINI, “L'astratta e infeconda idea”. *Disavventure dell'individuo nella cultura giuspubblicistica (A proposito di tre libri di storia del pensiero giuridico)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 29, 1989, p. 569 ss.

³³² Sono parole di MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 16.

³³³ Sono parole di CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 88.

ammettere tutela giurisdizionale in capo ad un soggetto collettivo rifiutando, allo stesso tempo, che la medesima tutela sia suscettibile di insediarsi, preliminarmente, in ogni soggetto che di tale entità collettiva sia membro.

L'opportunità di inquadrare il modello di tutela in una dimensione esterna a quella identificabile con la prerogativa esclusiva in capo alle formazioni sociali scaturisce, oltre che dall'intima relazione che si stabilisce tra le due forme di soggettività, singola ed organizzata, anche da quanto la Costituzione prevede circa il diritto di azione; non vi è, infatti, chi non abbia notato come il tenore dell'art. 24 Cost. muova, chiaramente, in direzione di un sistema di tutela a carattere soggettivo, all'interno del quale il fine primario non si esaurisce nel generico compito di restaurare una situazione compromessa da una violazione del principio di legalità, né in una forma di controllo del rispetto del sistema normativo, bensì mira ad offrire una protezione alle situazioni giuridiche a carattere individuale³³⁴; tra l'altro lo stesso principio dell'effettività

³³⁴ Sul dualismo tra sistema di tutela oggettivo e soggettivo cfr. ANDREA ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia "non amministrativa" (Sonntagsgedanken)*, cit., p. 46, affermando che "la dottrina soggettivistica muove dalla centralità del diritto individuale, la cui tutela appare come scopo primario della giurisdizione, mentre l'attuazione del diritto oggettivo ne costituirebbe solo un fine o un effetto indiretto, quasi secondario: il processo, dunque, rappresenterebbe un dovere dello Stato, quasi un pubblico servizio; [...] nella concezione oggettiva, invece, il centro viene spostato dal singolo allo Stato, considerando l'ente astratto come matrice di tutto l'ordinamento. Il diritto soggettivo da potestà di volere diventa interesse protetto (come in Jhering) o mero effetto della norma (come in Kelsen). Il processo ha, dunque, il compito di tutelare il diritto oggettivo, la conservazione dell'ordine giuridico, e il diritto soggettivo può apparire come il risultato di una tecnica specifica di giudizio, come meccanismo coercitivo attraverso il quale la norma giuridica si presenta come soggettivata in un individuo". Cfr. anche RICCARDO ORESTANO, (voce) *Azione in generale. Storia del problema*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 785 ss.; ADOLFO DI MAJO, (voce) *Tutela (Diritto privato)*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Giuffrè, Milano, 1992, p. 360 ss.; ANDREA PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Jovene, Napoli, 1994, p. 10; SALVATORE PIRAINO, *L'azione nel processo amministrativo* cit., p. 139, il quale evidenzia come il fatto che la giurisdizione amministrativa sia preordinata alla tutela di posizioni giuridiche soggettive e non possa essere definita di diritto obiettivo, si ricava dal quadro costituzionale e trova conferma nelle regole del processo, che lo configurano come processo di parti. Ne consegue che "l'art. 24 Cost. si riferisce agli interessi giuridicamente protetti del singolo e, in quest'ottica, l'azione (riferita sia al diritto soggettivo che all'interesse legittimo), è delineata non come postulazione di

della tutela, sancito anche dal recente art. 1 del c.p.a. (approvato con d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, aggiornato con le modifiche apportate dal d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114 e dal d.l. 31 dicembre 2014, n. 192 e, in ultimo, convertito con modificazioni dalla l. 27 febbraio 2015, n. 11), racchiude, in sé, anche “l’effettività soggettiva dell’accesso alle Corti di giustizia”³³⁵.

Il punto di partenza e, allo stesso tempo, il fine principale del diritto di azione, dunque, non può che racchiudersi nell’individuo, la cui tutela deve essere, semmai, rafforzata, e non mutilata, dalla presenza di formazioni organizzate³³⁶; ciò è valido ancor di più qualora si consideri

giudizio fine a sé stessa, proprio perché l’attuazione della legge non è indipendente dall’interesse individuale per la difesa del quale l’azione viene esercitata”. Aggiunge ancora l’A. che “ciò che muove l’azione è il pregiudizio sofferto da un interesse individuale che si assume tutelato dall’ordinamento e che, pertanto, invoca la garanzia giurisdizionale: il processo amministrativo è volto all’affermazione e all’attuazione della legge rispetto ad un bende del singolo che si pretende da questa garantito nel caso concreto”. Alcune riflessioni circa il carattere soggettivo del processo amministrativo provengono da PIETRO BODDA, *Giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 1957, p. 20 ss.; FRANCK MODERNE, *Sotto il segno del soggettivismo giuridico (considerazioni sull’opera di Eduardo García de Enterría)*, in *Dir. pubbl.*, 2004, p. 671 ss.; ARISTIDE POLICE, *Commento all’art. 24 Cost.*, in RAFFAELE BIFULCO - ALFONSO CELOTTO - MARCO OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione della Repubblica italiana*, vol. I, UTET, Torino, 2006, p. 501; ALDO TRAVI, *Gli artt. 24 e 111 Cost. come principi unitari di garanzia*, in AA.VV., *Tutela dei diritti e sistema “ordinamentale”*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, p. 165 ss.; VEZIO CRISAFULLI, *Art. 24*, in VEZIO CRISAFULLI - LIVIO PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 170.

³³⁵ In questi termini LUIGI PAOLO COMOGLIO, *Giurisdizione e processo nel quadro delle garanzie costituzionali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1994, p. 1070; per un’analisi circa le interazioni tra il principio di effettività della tutela e quello della giustiziabilità delle situazioni giuridiche, in particolare con riferimento al rapporto tra art. 24 e art. 113 Cost., cfr. FABIO SAITTA, *Il principio di giustiziabilità dell’azione amministrativa*, in MAURO RENNA - FABIO SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 226 ss.; IDEM, *Art. 113*, in RAFFAELE BIFULCO - ALFONSO CELOTTO - MARCO OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione della Repubblica italiana*, vol. III, cit., p. 2142; ALESSANDRA PIOGGIA - ANTONIO BARTOLINI, *La legalità dei principi di diritto amministrativo e il principio di legalità*, in MAURO RENNA - FABIO SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., p. 79 ss.

³³⁶ Cfr. STEFANO RODOTÀ, *Le azioni civilistiche*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 81, il quale osserva che “l’inerenza ad un gruppo organizzato non può essere l’unico criterio di identificazione degli interessi collettivi; certamente la corrispondenza tra interessi collettivi e gruppo che lo curi rappresenta un indizio significativo per

che, come pure si è evidenziato, si è giunti anche a mettere in discussione l'eventualità stessa di delineare un *tertium genus* di situazioni giuridiche rilevanti al fianco dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi, sull'assunto che "la vera meta della Costituzione è il progressivo ampliamento del catalogo dei diritti, senza alternative pericolose e fuorvianti come quella rappresentata dall'allargamento della dicotomia dell'art. 24 agli interessi diffusi e collettivi"³³⁷.

Questa linea interpretativa trova un riscontro anche all'interno dell'esperienza legislativa europea³³⁸, ove si tende ad offrire tutela a tutti

concludere nel senso della rilevanza giuridica dell'interesse. Ma ci si deve poi domandare se ciò significhi chiudere nell'ambito di quello specifico gruppo la possibilità di far valere in giudizio l'interesse o se, invece, il costituirsi dell'interesse come principio organizzativo del gruppo non costituisca un fattore di emersione giuridica di cui possa, da quel momento in poi, giovare qualsiasi portatore di quell'interesse diffuso".

³³⁷ Mette bene in evidenza questo aspetto LUCIO LANFRANCHI, *Le animulae vagulae blandulae e l'altra faccia della luna*, in IDEM (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. XXIX: l'A. pone la questione "se il modello soggettivo degli interessi diffusi non sia recuperabile in via generale, se, cioè, la ricerca del tempo perduto in materia di un effettivo controllo sociale, illusoriamente o maliziosamente deviato verso controllori para-pubblici inadeguati, non possa oggi avvicinarsi al suo ritrovamento proprio nell'individualità di diritti soggettivi e di interessi legittimi [...] molto più diffusi nella realtà del diritto vigente di quanto ancor oggi non si creda e portati anche in funzione del controllo sociale da ogni cittadino e, solo in seconda o complementare battuta, dai suoi rappresentanti (o sostituti *sui generis*): gruppi, associazioni, sindacati, consiglieri di parità, pubblici ministeri". Tuttavia, osserva ancora l'A., "il tutt'ora non minoritario rifiuto di questa riordinabilità è soprattutto il frutto dell'antico e mai sopito scetticismo pratico ed ideologico per questa dimensione non collettiva e non autoritaria (corsivo mio)". Osserva, invece, FABIO SAIITA, *Il principio di giustiziabilità dell'azione amministrativa*, cit., p. 228, che "il problema non può essere influenzato dalla contrapposizione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo, posto che, in termini generali, deve escludersi che tra le due posizioni possano esservi differenti gradazioni in termini di pienezza ed effettività della tutela".

³³⁸ Cfr. EUGENIO PICOZZA, *Le situazioni giuridiche soggettive*, in MARIO PILADE CHITI - GUIDO GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, vol. II, 2° ed., Giuffrè, Milano, 2007, p. 911, il quale rammenta come nell'Unione europea vi sia la tendenza a qualificare come diritti (soggettivi) "tutti gli interessi meritevoli di protezione (compresi quelli che, nel nostro ordinamento interno, vengono ascritti alla categoria di interessi legittimi), proprio perché la tecnica di tutela sembra, comunque, uniformarsi alle regole proprie della tutela del diritto soggettivo". Alcune riflessioni a carattere più generico provengono da LEONARDO FERRARA, *Situazioni soggettive nei confronti della pubblica amministrazione*, in SABINO CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, cit., p. 5580, ad avviso del quale "da un lato, l'ordinamento comunitario utilizza la qualificazione di diritto in relazione a oggetti tipicamente pertinenti all'interesse legittimo (per esempio con riguardo al diritto ad una buona amministrazione di cui all'art. 101 della Costituzione europea) e, dall'altro,

gli interessi ritenuti meritevoli di protezione tramite il rimando alle categorie del diritto o del diritto soggettivo evitando, almeno in forma esplicita, di utilizzare figure equiparabili agli interessi diffusi o collettivi; infatti né la Costituzione europea (tra l'altro mai attuata), né la Carta di Nizza riconoscono, in maniera decisamente espressa, situazioni giuridiche classificabili come (diritti) diffusi e collettivi, trovandosene, al più, una traccia all'interno dell'art. 153, §1 del Trattato CE (oggi art. 169 TFUE) ma, unicamente, in termini di diritto dei consumatori all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi.

Come è stato giustamente notato, inoltre, “anche laddove si utilizzi, come in materia ambientale, indifferentemente l'espressione interesse o diritto, la tecnica di tutela rimane sempre quella propria del diritto soggettivo”³³⁹. Anche a livello giurisprudenziale, in Europa, si è assistito ad una analoga tendenza, nella misura in cui la Corte di giustizia “si è mostrata poco propensa ad intendere, in senso ampio, i presupposti per l'instaurazione della propria giurisdizione di tipo diretto, interpretando, in senso restrittivo, il requisito soggettivo richiesto dalle norme ai fini del riconoscimento della legittimazione a ricorrere, ossia che l'atto produca effetti nei suoi confronti, cioè lo riguardi direttamente ed individualmente”³⁴⁰.

fa accompagnare tale etichetta da una effettività e completezza della protezione giuridica”; riprende, in pratica, il medesimo ragionamento, applicandolo però a casi specifici, ANTONIO BARTOLINI, *Il risarcimento del danno tra giudice comunitario e giudice amministrativo. La nuova tutela del c.d. interesse legittimo*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 117 ss., secondo cui “con riguardo al risarcimento del danno, nel diritto comunitario prevale la logica dell'inadempimento: la rilevanza della situazione risarcibile prescinde dalla presenza di margini di discrezionalità e dipende (solo) dalla esistenza di obblighi inadempiti”. Cfr. anche SAVERIO STICCHI DAMIANI, *L'atto amministrativo nell'ordinamento comunitario. Contributo allo studio della nozione*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 117.

³³⁹ Sono parole di EUGENIO PICOZZA, *Le situazioni giuridiche soggettive*, in MARIO PILADE CHITI - GUIDO GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 915.

³⁴⁰ Cfr. GIACINTO DELLA CANANEA, *Il diritto amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali*, in IDEM (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 34.

Si tratta, peraltro, di un *trend* che ha subito alcune evoluzioni nel tempo, posto che, inizialmente, la Corte ha negato l'impugnabilità degli atti generali in virtù dell'assenza di un legame diretto ed individuale tra gli atti *de quibus* ed i soggetti che ne chiedono l'annullamento. La situazione odierna vede l'art. 263 TFUE conferire un riconoscimento, ad ogni persona fisica e giuridica, del diritto di impugnare atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano in maniera diretta ed individuale e quelli che, oltre a riguardarla direttamente, non comportino alcuna misura di tipo esecutivo: in proposito si è sottolineato come, in tal modo, “sicuramente viene meno l'impedimento all'impugnazione di qualsiasi atto, a prescindere dalla sua qualificazione formale, suscettibile di produrre effetti di tipo sfavorevole; e ciò non vale soltanto per le decisioni dissimulate da regolamenti, ma anche per i veri e propri regolamenti, contenenti precetti generali ed astratti. Se quei precetti modificano la sfera giuridica non di uno o più operatori, bensì di una categoria di operatori, il regolamento (e perfino l'atto legislativo), nel quale i precetti sono esternati, diviene impugnabile, a condizione che ne colpisca gli interessi in modo diretto e senza richiedere specifiche misure di esecuzione, incluse, secondo l'interpretazione che pare preferibile, quelle di controllo, ossia volte a verificare il rispetto delle regole esistenti”³⁴¹.

Secondo quanto esposto, anche a voler prescindere dalle corrette definizioni adoperate dall'art. 24 Cost., sarebbe abbastanza complesso giungere a negare la considerazione secondo cui l'autentico significato della norma consiste nella coesione tra l'esistenza di una situazione giuridicamente rilevante ed il corrispondente diritto di agire in giudizio a tutela della situazione medesima (in conformità con quanto sancito

³⁴¹ *Ivi*, p. 35; per considerazioni analoghe si rimanda anche a VERONICA PAMIO, *La Corte di Giustizia si lascia sfuggire un'ulteriore occasione: l'interesse diretto e individuale rimane presupposto ineliminabile per esperire l'azione di annullamento ex art. 230, comma 4, Trattato CE*, in www.giustamm.it; PATRIZIA DE PASQUALE, *Per i ricorsi di annullamento la Corte mantiene le distanze dai singoli*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, IV, p. 1906 ss.

dall'art. 47 della Carta dei diritti e delle libertà fondamentali dell'Unione europea) e, di conseguenza, negare altresì che il diritto in questione appartiene, prima di tutto, all'individuo in quanto tale. Tra l'altro, l'art. 47 citato sancisce non solo il principio di effettività della tutela, ma anche quello della atipicità dell'azione, assumendo che dalla garanzia giuridica di un diritto o di una libertà deriva, automaticamente, in capo ad ogni persona che abbia subito una lesione della propria posizione, il corrispondente diritto di azione³⁴².

E però, nonostante alcuni orientamenti in tal senso, risulta alquanto complesso abbandonare del tutto l'aspetto definitorio, nel momento in cui, da parte dell'interprete, appare frequente l'uso di espressioni quali interesse superindividuale, diffuso, collettivo: tutte posizioni, *ictu oculi*, insuscettibili di radicarsi in capo ad un soggetto considerato nella sua individualità: nella fattispecie, il nodo della questione risiede proprio nella verifica circa la possibilità che un soggetto, da sé, sia idoneo ad esercitare la legittimazione ad agire a tutela di un proprio interesse, senza affidarsi all'aleatoria speranza che si verifichi l'intervento di “un

³⁴² Cfr. GIACINTO DELLA CANANEA, *Il diritto amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali*, cit., p. 34; cfr. anche EUGENIO PICOZZA, *Le situazioni giuridiche soggettive*, in MARIO PILADE CHITI - GUIDO GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 917, ad avviso del quale “il diritto alla tutela giurisdizionale è inteso come la proiezione in chiave processuale di un diritto sostanziale, senza alcun connubio con l'interesse pubblico o residuati di giurisdizione di tipo oggettivo; è pensato, appunto, in chiave di diritto soggettivo, anche con riguardo alla tutela dell'ambiente e dei consumatori”. Per alcune riflessioni generali circa il principio di effettività della tutela nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, cfr. ALBERTO MASSERA, *I principi generali*, in MARIO PILADE CHITI - GUIDO GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, vol. I, cit., p. 389 ss.; MARIO PILADE CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 671 ss.; SABINO CASSESE, *I caratteri del diritto amministrativo europeo*, in GIACINTO DELLA CANANEA (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 245 ss.; EUGENIO PICOZZA, *Effettività e giusto processo*, in SAVERIO STICCHI DAMIANI - FRANCESCO VETRÒ (a cura di), *Lezioni di diritto amministrativo europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 55 ss.; DARIA DE PRETIS, *I principi del diritto amministrativo europeo*, in MAURO RENNA - FABIO SAIITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., p. 41 ss.; CLAUDIO FRANCHINI - GIACINTO DELLA CANANEA (a cura di), *I principi dell'amministrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2010; GUIDO CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *La tutela delle situazioni soggettive nel diritto italiano, europeo e comparato*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011, *passim*.

aggregato collettivo che raccolga la sua voce”³⁴³. È certamente da tener presente, in ausilio a quanto detto, che una legittimazione ad agire di tipo individuale non può certamente essere esclusa “per il rischio di azioni avventurose da parte di soggetti poco responsabili, suscettibili di turbare il mercato o di rallentare i tempi della giustizia”; e ciò non soltanto in quanto un’azione infondata non produce, ovviamente, alcun effetto in capo all’ordinamento e perché non va sottovalutata l’importanza e la funzione di filtro da parte dei costi necessari per intraprendere un giudizio (e delle spese legate alla eventuale soccombenza), ma anche, e soprattutto, perché “nella comparazione tra il diritto di azione per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti e le preoccupazioni legate ad azioni temerarie, le seconde si rivelano, inesorabilmente, destinate a recedere”³⁴⁴.

Le summenzionate considerazioni, tuttavia, non equivalgono a considerare come necessaria una irrazionale attribuzione a chiunque del diritto di azione a tutela di qualsivoglia tipo di interesse, ma vogliono significare che “discorrendo di legittimazione ad agire, la verifica fondamentale è solo in punto di rilevanza giuridica, ossia dell’esistenza di un interesse meritevole di tutela; da questa deriverà, automaticamente, *ex art. 24 Cost.* la legittimazione ad agire in capo al soggetto nel quale

³⁴³ Cfr. ROMOLO DONZELLI, *Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 214.

³⁴⁴ Cfr. ANTONIO CARRATTA, Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 134; cfr. anche LUCIO LANFRANCHI, *Le animulae vagulae blandulae e l'altra faccia della luna*, *Ivi*, p. XLVII, il quale avverte che “i rischi dell’individualizzazione sono comunque, spesso, pretestuosamente ingranditi (sottovalutando, per esempio, in riferimento ai motivi disincentivanti, il notevole rischio della soccombenza, la remora delle spese necessarie ecc.), il vero, autentico limite del modello soggettivo rimanendo essenzialmente quello della fisiologica debolezza del singolo rispetto al compito, normalmente sproporzionato, impostogli dal modello *de quo* (competenze, tempo occorrente, costo, forza psicologica, ecc.). Questa debolezza la si compensa, per l’appunto, non escludendo forzatamente il singolo dal gioco, ma affiancandogli complementariamente la più forte formazione intermedia, che può utilmente sostituirlo o affiancarlo”.

quell'interesse viene ad esistenza"³⁴⁵. Uno degli elementi di rottura di una simile impostazione, rispetto agli approcci tradizionali risiede, dunque, proprio nell'individuazione dell'errore di fondo rappresentato da una "impossibilità" di convergenza, da parte degli interessi in esame, in capo ai singoli individui, che ha condotto ad un metodo di analisi, in tema di rilevanza giuridica, che ha trovato il suo punto primario di sviluppo nella questione della legittimazione ad agire, invertendo, sostanzialmente, l'ordine dei piani, sostanziale e processuale.

Mediante un corretto riordinamento dei rapporti tra i due profili risulta, perciò, intuitivo trasmigrare da un'accezione degli interessi diffusi (e collettivi) quali posizioni giuridiche a carattere superindividuale (in base alla quale categorie di interessi appartenenti, di principio, ai singoli subirebbero una mutazione genetica ed ontologica, trasformandosi in interessi metaindividuali ed entrando a far parte di una realtà di accorpamento ben distante rispetto a quella che deriverebbe dalla semplice sommatoria degli interessi individuali e facente capo ad una collettività organizzata³⁴⁶) ad una categoria di interessi a carattere plurisoggettivo, all'interno dei quali la dimensione della molteplicità è concepita non in termini di astrattezza, quasi si trattasse di un *tertium genus*, bensì in termini di aggregazione³⁴⁷ di una pluralità di interessi individuali.

Conseguenza più immediata di un simile capovolgimento è che, da un lato, ad ogni singolo membro facente parte dell'entità organizzata

³⁴⁵ In questi termini CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 95.

³⁴⁶ Cfr. GIUSEPPE CONTE, *Dalla parte plurisoggettiva alla tutela degli interessi collettivi*, in VINCENZO VIGORITI - GIUSEPPE CONTE, *Futuro, giustizia, azione collettiva, mediazione*, cit., p. 177, il quale, avvertendo la confusione creatasi, rileva come, attraverso una simile impostazione, "ci troviamo al cospetto di una eterogenesi dei fini (cfr. il c.d. fenomeno della *Entfremung*, n.d.r.), dal momento che si ipotizza e costruisce un interesse sovra-individuale per poi approdare ad un diritto soggettivo individuale attribuito all'associazione dotata di legittimazione ad agire".

³⁴⁷ Cfr. ROMOLO DONZELLI, *Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. XXII: l'A. concepisce l'interesse diffuso e collettivo come un "aggregato di distinti interessi individuali, piuttosto che una opposta configurazione unitaria ed inscindibile dello stesso".

viene conferita, di diritto, la legittimazione ad agire *uti singulus* e, dall'altro, la titolarità di azione in capo al soggetto collettivo non segue più una logica sostitutiva ma, in via eventuale, assume le caratteristiche di strumento *ad adiuvandum*, fatta salva, ovviamente, la legittimazione ad agire di tipo esclusivo in capo all'associazione a tutela di situazioni che siano, per ragioni ontologiche, propriamente ascrivibili alla medesima organizzazione, *id est* situazioni insuscettibili di radicarsi in capo ad un soggetto differente da quello collettivo.

Ne deriva, quindi, che l'interesse diffuso, nella sua nuova dimensione plurisoggettiva, riassume in sé una posizione giuridica dotata di rilevanza significativa nei confronti della pubblica amministrazione e dell'attività amministrativa, implicando, tendenzialmente, una forma di coinvolgimento di una moltitudine di individui in maniera alquanto omogenea; in virtù di ciò, si è osservato, la summenzionata uniformità afferisce, in via usuale, ai beni di tipo inclusivo, nel senso che “la soddisfazione dell'interesse, da parte di uno dei soggetti, non può escludere che altri facciano altrettanto”³⁴⁸, di modo che gli interessi di ciascun singolo vadano a rapportarsi gli uni agli altri, “in termini di

³⁴⁸ Cfr. GIUSEPPE CONTE, *Dalla parte plurisoggettiva alla tutela degli interessi collettivi*, in VINCENZO VIGORITI - GIUSEPPE CONTE, *Futuro, giustizia, azione collettiva, mediazione*, cit., p. 156: “Diversamente, la tensione verso una situazione utile si pone in termini esclusivi allorché la realizzazione dell'interesse da parte di una dei soggetti comporta l'esclusione della possibilità che altri realizzino il loro”; si rimanda anche alle considerazioni di AUGUSTO CERRI, *Diritto di agire dei singoli, delle associazioni che li rappresentano, di entità destinate alla difesa di interessi collettivi. I progressivi ampliamenti della legittimazione e le ragioni che li giustificano*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 43, il quale, con una esaustiva descrizione, effettua una differenza tra i beni di carattere collettivo “a seconda dell'essere, o meno, uniti; si avranno, così beni collettivi che corrispondono ad interessi umani inestricabilmente collegati, comuni a tutti o diversamente articolati, come i diritti di una minoranza che sono collettivi in senso fortissimo, nel senso che corrispondono a interessi riferibili al singolo, in quanto riferibili anche ad un gruppo, L'interesse di ciascun individuo è unito a quello degli altri ed è un diritto individuale in quanto collettivo; si avranno, poi, diritti che sono comuni senza essere uniti: ad es. se una discarica inquina i miei polmoni, io, perciò solo, ho diritto ad agire e l'esistenza di altre persone può essere socialmente importante senza che sia una condizione del mio agire”.

concorrenza e strumentalità”³⁴⁹. Da questa reciproca influenza degli interessi non deriva, tuttavia, una *deminutio* in punto di caratterizzazione individuale dell’interesse del singolo, né la possibilità, per quest’ultimo, di azionarlo in giudizio, allorquando sia possibile estrapolare, da precise indicazioni all’interno del tessuto normativo, circa la presenza dell’attributo della rilevanza giuridica.

Si tratta, a ben vedere, di una prospettiva non ristretta unicamente al campo del diritto amministrativo, bensì ripetuta, in maniera quasi analoga, anche nel settore civilistico, dove la dottrina ha individuato i c.d. interessi seriali, i quali presentano la caratteristica principale, da un lato, di ripetersi, omogeneamente, in capo ad una moltitudine di soggetti facenti capo ad un determinato gruppo, ma, allo stesso tempo, di non essere mai depauperati del requisito dell’individualità al punto da considerarli degni di apprezzamento unicamente in virtù della dimensione collettiva³⁵⁰; non è, tra l’altro, mancato chi abbia evidenziato, in proposito, come “l’esperienza applicativa dimostri, continuamente, la sussistenza di pretese seriali: un numero ampio ed indeterminato di soggetti è titolare di diritti soggettivi, ancorché distinti, omogenei e paralleli, atteso che la nascita o l’estinzione, il contenuto o il modo d’essere di essi dipendono da un elemento a tutti comune. Perciò, a tale tipo di situazioni sostanziali corrispondono, sul piano processuale, azioni seriali: molteplici controversie, che pure hanno ad oggetto diritti

³⁴⁹ Cfr. ancora ROMOLO DONZELLI, *Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 272, ove si opera una distinzione tra “interessi compatibili (quando il soddisfacimento di un interesse non esclude il soddisfacimento di un altro interesse), incompatibili (quando il soddisfacimento dell’uno esclude quello dell’altro), concorrenti (compatibili, e in più al realizzarsi dell’uno consegue, necessariamente, il realizzarsi dell’altro), strumentali (se il soddisfacimento di uno è condizione necessaria per il soddisfacimento dell’altro)”.

³⁵⁰ Cfr. ILARIA PAGNI, *Tutela individuale e tutela collettiva: un’indagine sul possibile raccordo tra i rimedi*, in SERGIO MENCHINI (a cura di), *Le azioni seriali*, cit., p. 156.

soggettivi diversi, presentano un'identica questione (di fatto o di diritto) dalla cui risoluzione dipende il loro esito»³⁵¹.

Del resto, come pure si è rimarcato acutamente, anche allorquando si giungesse a ritenere che una tipologia di condotta a carattere plurioffensivo possa essere idonea ad arrecare danno, in via simultanea, sia ad interessi individuali che ad interessi di gruppo, ne deriverebbe che gli strumenti di tutela apprestati per i secondi, in via eventuale, andrebbero ad esercitare “un ruolo non di tutela esclusiva, bensì, normalmente, suppletiva, ma comunque mai sostitutiva, non compendosi alcuna espropriazione delle posizioni di interesse e dei diritti dei singoli”³⁵².

Su di un simile orizzonte si collocano le posizioni giuridiche connotate dalla indivisibilità, vale a dire situazioni correlate, appunto, alle c.d. obbligazioni indivisibili³⁵³, le quali si inseriscono in tutti quei casi in cui ci si trovi a che fare con una fattispecie di inadempimento idoneo ad arrecare danno a tutti quei soggetti, portatori di istanze la cui soddisfazione passa, necessariamente, attraverso un bene unico; si tratta, in sostanza, di situazioni sostanziali che, pur non dando luogo a fenomeni di contitolarità, sono comuni ad una pluralità spesso indeterminabile, o determinabile in modo molto difficile, di interessati. È stato osservato, infatti, come la caratteristica principale di una tale tipologia di situazioni giuridiche sia da ravvisare, innanzitutto, nell'incapacità di dar luogo al fenomeno del litisconsorzio necessario, in quanto fuoriuscenti dal settore della contitolarità; in secondo luogo nella attitudine a fare in modo che “il comportamento di un unico soggetto, l'obbligato, soddisfi contemporaneamente l'interesse, allo stesso bene,

³⁵¹ Così si esprime SERGIO MENCHINI, *La tutela giurisdizionale dei diritti individuali omogenei: aspetti critici e prospettive ricostruttive*, in IDEM (a cura di), *Le azioni seriali*, cit., p. 55.

³⁵² Sono parole di CARMINE PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, cit., p. 595.

³⁵³ Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 97.

dei titolari della (o delle) situazioni giuridiche di vantaggio correlate³⁵⁴. Ne consegue che, rispetto ad ogni altro tipo di situazione a carattere plurisoggettivo, ciascuno dei contitolari è abilitato ad agire per l'intero, in quanto la tutela del comune diritto non trova realizzazione nei confronti degli altri compartecipi, bensì nei confronti del terzo, che tale situazione ha violato o contestato; qualora, poi, nessuno dei contitolari assuma l'iniziativa di instaurare un processo dall'esito incerto e dai costi elevati, "il problema non riguarderà più la legittimazione ad agire in senso tecnico"³⁵⁵.

Orbene, in tal modo la pluralità di soggetti coinvolti non può, di per sé, escludere l'azionabilità individuale delle pretese vantate, riducendosi, al più, le problematiche sottese a questioni di diritto processuale: nello specifico, infatti, sul presupposto della rilevanza dell'omogeneo interesse di una pluralità di soggetti allo svolgimento, secondo criteri legali, di un'attività da parte di un altro soggetti e dell'idoneità del comportamento di una parte a soddisfare, in un'unica soluzione, una pluralità di individui, risulta possibile un aggancio normativo alla disciplina delle obbligazioni indivisibili *ex artt. 1306 e 1319 c.c.*, in quanto "la prestazione oggetto dell'obbligo giuridico di osservare un dato comportamento nei confronti di una moltitudine di soggetti costituisce, probabilmente, una cosa o un fatto non suscettibile di divisione"³⁵⁶. Nondimeno deve rilevarsi come si tratti di un terreno abbastanza impervio, dal momento che, si è detto, "l'impostazione propria delle

³⁵⁴ Cfr. ANDREA PROTO PISANI, *Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi (o più esattamente: superindividuali) innanzi al giudice civile ordinario*, in *Dir. giur.*, 1974, p. 263.

³⁵⁵ Cfr. GIORGIO COSTANTINO, (voce) *Legittimazione ad agire*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVIII, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1990, p. 7; si rimanda, in senso analogo, anche alle considerazioni, ancora attualissime, di UGO ROCCO, *La legittimazione ad agire*, Tipografia Ferraiolo, Roma, 1929, p. 103.

³⁵⁶ Si esprime così GIORGIO COSTANTINO, *Brevi note sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi davanti al giudice civile*, cit., p. 815; si tratta di una fattispecie applicata ad una enorme varietà di ipotesi: impugnazione delle delibere societarie che si rivelino *contra legem*, tutela degli obbligazionisti, rapporti con imprese in condizioni di monopolio legale, concessionari di servizi pubblici, comportamenti antisindacali ecc.

obbligazioni indivisibili rappresenta una schematizzazione troppo rigida e rischia di ostracizzare tutti gli interessi comuni o correlati che, pur costituendo espressione di valori che i precetti costituzionali proiettano sulla compagine sociale, non sono idonei a prestarsi ad una soddisfazione necessariamente contestuale³⁵⁷.

Ad un attento esame, tuttavia, considerando quali punti di riferimento le scuole di pensiero che individuano la caratteristica peculiare dell'interesse diffuso nella idoneità a radicarsi in capo ad un bene a carattere generale, non divisibile e non suscettibile di appropriazione esclusiva, può rilevarsi come la tipologia civilistica delle obbligazioni indivisibili delinea un ordinamento in grado di approntare meccanismi di tutela a carattere individuale anche allorché il bene della vita non presenti i tratti tipici della divisibilità³⁵⁸; esempi abbastanza calzanti possono essere rinvenuti nella figura dei condomini, i quali, pur comprendendo considerevoli moltitudini di abitazioni, non presentano una monopolizzazione delle esigenze di tutela in capo all'amministrazione, potendo, queste ultime, ben essere perorate da ciascun condomino singolarmente considerato³⁵⁹.

Il campo del diritto civile, peraltro, risulta connotato da un alquanto rapido processo di distacco rispetto alla presenza di un interesse superiore, notoriamente causa di ritardi in punto di affioramento di situazioni giuridiche individuali, unitamente ad una sempre più marcata

³⁵⁷ In questo senso cfr. ROBERTO PARDOLESI, *Il problema degli interessi collettivi e i problemi dei giuristi*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 253; in senso fondamentalmente analogo si esprime anche ANDREA ORESTANO, *Interessi seriali, diffusi e collettivi: profili civilistici di tutela*, in SERGIO MENCHINI (a cura di), *Le azioni seriali*, cit., p. 22, il quale rimarca che "l'approccio in esame rischia di non rappresentare l'intero ambito delle questioni che si pongono, che non sembrano poter essere ricondotte alla dimensione del rapporto obbligatorio avente ad oggetto una prestazione precisa, indivisibile ed intercorrente tra soggetti determinati".

³⁵⁸ Cfr. VITTORIO DENTI, *Interessi diffusi*, cit., p. 307.

³⁵⁹ Cfr. AUGUSTO CERRI, *Diritto di agire dei singoli, delle associazioni che li rappresentano, di entità destinate alla difesa di interessi collettivi. I progressivi ampliamenti della legittimazione e le ragioni che li giustificano*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 43.

cognizione circa la discriminante, ai fini di una pronta tutela, insita nell'evitare di promuovere una qualsiasi forma di interesse che travalichi la dimensione dei singoli individui; infatti, come è stato giustamente sottolineato, nelle ipotesi tipiche di tutela di interessi superindividuali, disciplinate, cioè, dal diritto positivo, la tutela medesima non presenta una funzione *stricto sensu* promozionale dell'interesse superindividuale, bensì, principalmente, “una funzione di repressione e di eliminazione di attività poste in essere in modo difforme dalle modalità o dai criteri legali prefissati (talvolta in modo assai elastico) dal legislatore per la realizzazione degli interessi superindividuali”³⁶⁰.

Proprio quest'ultimo aspetto centrale riconosciuto all'interesse individuale, nella sua rilevanza e meritevolezza di tutela, è riscontrabile anche all'interno di quel modello c.d. rimediabile, prospettato da una rilevante frangia della dottrina civilistica, e indirizzato verso una considerazione del rimedio quale “qualificazione funzionale che si attribuisce a regole o istituti di diritto sostanziale, strumentale all'esigenza di tutela prospettata dalle situazioni giuridiche violate o irrealizzate”³⁶¹; e se da un lato, attraverso il riferimento al sistema civilistico, l'impostazione finora esposta non pare più tanto peregrina, in

³⁶⁰ Cfr. ANDREA PROTO PISANI, *Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi (o più esattamente: superindividuali) innanzi al giudice civile ordinario*, in AA.VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 266; la tutela, cioè, non viene predisposta ai fini della realizzazione immediata dell'interesse superindividuale: “per assicurare questa realizzazione, il legislatore ha agito a monte, approntando una disciplina legale di diritto sostanziale. La tutela opera quando ci si sia discostati da tale disciplina”. Cfr. in senso analogo NICOLA JAEGER, *Attività processuali con efficacia normativa e tutela di interessi generali (di serie)*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Segni*, vol. III, cit., p. 17; PIER GIUSTO JAEGER, *L'interesse sociale*, cit., p. 8 ss.; è comune la convinzione che l'interesse debba rimanere ancorato ai singoli soggetti, che pure appartengono ad un gruppo di riferimento, e non al gruppo in sé, quale soggetto distinto dai singoli.

³⁶¹ Così ADOLFO DI MAJO, *Linguaggio dei rimedi e tipologia dei danni*, in GIUSEPPE VETTORI (a cura di), *Remedies in contract. The common rules for a European law*, cit., p. 68; interessanti, in tema di rapporto tra diritti e rimedi, denominati “tensione ordinante” e “tutele efficienti”, anche le considerazioni di GIUSEPPE VETTORI, *Il diritto dei contratti fra Costituzione, codice civile e codici di settore*, Ivi, p. 308 ss.; IDEM, *Contratto e rimedi*, CEDAM, Padova, 2009; IDEM, *Giustizia e rimedi nel diritto europeo dei contratti*, in *Eur. e dir. priv.*, 2006, p. 53.

quanto supportata da alcune considerazioni di tipo teorico, dall'altro va, parimenti, osservato come vi sia anche una corrispondenza tra un simile approccio e l'esigenza, intimamente sottesa al diritto amministrativo, di predisporre un sistema di regole precise riguardanti i rapporti tra amministrazioni e soggetti privati. In particolare, l'elemento della discrezionalità amministrativa, caratterizzante l'intero sistema delle relazioni del cittadino con la pubblica amministrazione, costituisce, da sempre, quello strumento dotato del potere di effettuare un bilanciamento tra una moltitudine di interessi, coinvolti nell'esercizio del potere, e l'interesse ritenuto pubblico, in vista del cui perseguimento la legge attribuisce determinati poteri e funzioni³⁶²; ed è proprio dall'opera di bilanciamento e ponderazione tra interesse pubblico e privato che affiora, quale prodotto di un procedimento selettivo, l'interesse pubblico inteso nella sua concretezza. Si tratta di una funzione che, normativamente, è

³⁶² La letteratura sul tema si rivela vastissima: ci si limita a rimandare, *ex plurimis*, a FEDERICO CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1900, p. 131 ss.; ERICO PRESUTTI, *Discrezionalità pura e discrezionalità tecnica*, in *Giur. it.*, 1910, IV, c. 45; in senso analogo anche ORESTE RANELLETTI, *Dei confini tra legittimità e merito del provvedimento amministrativo e dei vizi dell'atto riguardo al sindacato giurisdizionale*, in *Foro amm.*, 1928, II, p. 69 ss.; ALESSANDRO LEVI, *Attività lecita individuale e attività discrezionale amministrativa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Federico Cammeo*, CEDAM, Padova, Vol. II, 1933, p. 81 ss.; MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Giuffrè, Milano, 1937; RENATO ALESSI, *Sul concetto di attività discrezionale della p.a.*, in *Foro amm.*, 1935, IV, p. 65 ss.; ELIO CASETTA, *Attività e atto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 293 ss.; COSTANTINO MORTATI, *Discrezionalità*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. V, UTET, Torino, 1960, p. 1098 ss.; GIUSEPPE BARONE, (voce) *Discrezionalità (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XI, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1988, p. 1 ss.; VINCENZO CERULLI IRELLI, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Dir. proc. amm.*, 1984, p. 463 ss.; GIORGIO PASTORI, *Discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Foro amm.*, 1987, II, p. 3165 ss.; DOMENICO SORACE, *Promemoria per una nuova voce "atto amministrativo"*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. III, cit., p. 758 ss.; GAETANO AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere*, CEDAM, Padova, 1989; SALVATORE PIRAINO, *La funzione amministrativa tra discrezionalità e arbitrio*, Giuffrè, Milano, 1990; ANIELLO CERRETO, *Potere discrezionale e merito nell'attività della p.a.*, in *Foro amm.*, 1993, II, p. 1854; CARLO MARZUOLI, *Discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale: profili generali*, in *Dir. pubbl.*, 1998, p. 148 ss.; FABIO MERUSI, *Ragionevolezza e discrezionalità amministrativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011, *passim*; BERNARDO GIORGIO MATTARELLA, *Discrezionalità amministrativa*, in SABINO CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, cit., p. 1993 ss.

collegata al generale potere della pubblica amministrazione la quale, in virtù del disposto dell'art. 97 Cost. che sancisce l'operatività del principio di imparzialità³⁶³, è tenuta a non trascurare alcuna tipologia di interesse implicato.

Tuttavia, *rebus sic stantibus*, non può non suonare piuttosto distorta la circostanza secondo cui gli interessi di tipo individuale, tra cui vanno sicuramente annoverati anche quelli ascrivibili ad un numero non precisato di soggetti, debbano essere considerati come scaturenti da un complesso procedimento il cui svolgimento è rimesso ad un soggetto collettivo, selezionato attraverso meccanismi non pienamente coincidenti con una logica rappresentativa democratica, il quale, in fin dei conti, costituisce null'altro che una "sintesi di quegli interessi ed il tramite (fatalmente artificioso) per cui quegli interessi saranno portati all'esame della pubblica amministrazione"³⁶⁴.

Ne discende, a questo punto, che, secondo una logica prettamente deduttiva, qualora la presenza di una forma di potere di tipo discrezionale ed autoritativo, riscontrabile nella possibilità non soltanto di effettuare un'opera mediativa tra varie tipologie di interessi in gioco, ma anche di rivenire soluzioni ad eventuali conflitti prescindendo da varie forme di disaccordo³⁶⁵, si riveli idonea a far emergere una significativa questione circa la rilevanza individuale di interessi coinvolti già in fase procedimentale, la problematica generale in esame mostrerà ancor di più la propria carica emergenziale con riguardo all'aspetto più strettamente legato alla fase, successiva, della tutela giurisdizionale.

³⁶³ In argomento cfr. UMBERTO ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, CEDAM, Padova, 1965; PAOLO BARILE, *Il dovere di imparzialità della p.a.*, in AA.VV., *Scritti in onore di Piero Calamandrei*, vol. IV, CEDAM, Padova, 1958, p. 25 ss.; SABINO CASSESE, *Imparzialità amministrativa e sindacato di giurisdizionale*, Giuffrè, Milano, 1973; AUGUSTO CERRI, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, CEDAM, Padova, 1973; FRANCESCO MERLONI, *Amministrazione neutrale e amministrazione imparziale (a proposito dei rapporti tra politica e amministrazione)*, in *Dir. pubbl.*, 1997, p. 267 ss.

³⁶⁴ Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit. p. 103.

³⁶⁵ Cfr. CARLO EMANUELE GALLO, *Soggetti e posizioni soggettive nei confronti della pubblica amministrazione*, cit., p. 294.

1.6. Interessi diffusi pluri-soggettivamente considerati e terzi. Rilievi critici circa il sistema di relazioni intercorrente tra la dimensione meta-individuale e l'estensione degli effetti del giudicato.

La peculiarità del provvedimento amministrativo di natura discrezionale, insita nel bilanciamento degli interessi coinvolti, rappresenta un presupposto indefettibile a che gli effetti dell'atto medesimo abbiano ripercussioni anche all'interno della sfera giuridica di soggetti inizialmente estranei rispetto ai destinatari. D'altra parte, l'eventualità quasi fisiologica di un coinvolgimento esterno consente di riflettere sul carattere *multitasking* del diritto amministrativo, nella misura in cui si tenga conto della necessità di inserire il terzo nella sfera di attività e relazioni che interessa la p.a. ed il soggetto cui è indirizzato l'atto avverso il quale si chiede una tutela giurisdizionale; come è stato acutamente osservato, infatti, la tutela del terzo “costituisce il vero discrimine tra diritto amministrativo e diritto privato, nonché la ragione per la quale la disciplina pubblicistica si è estesa storicamente al di fuori dell'ambito dell'attività autoritativa fino ad investire, tendenzialmente, tutta l'attività dell'amministrazione”³⁶⁶. Inoltre, deve rammentarsi che la

³⁶⁶ Si esprime così PAOLO CARPENTIERI, *La razionalità complessa dell'azione amministrativa come ragione della sua irriducibilità al diritto privato*, in *Foro amm. Tar*, 2005, p. 2673; in tema di rapporto tra amministrazione e terzo di si rimanda anche alle considerazioni di ALDO TRAVI, *Nuovi fermenti nel diritto amministrativo verso la fine degli anni '90*, in *Foro it.*, 1997, V, c. 168; IDEM, *Autoritatività e tutela giurisdizionale: quali novità?*, in *Foro amm. Tar*, 2005, p. 23 ss.; VINCENZO CERULLI IRELLI, *Note critiche in tema di attività amministrativa secondo moduli negoziali*, in *Dir. amm.*, 2003, p. 217 ss.; FRANCESCA TRIMARCHI BANFI, *Il diritto privato nell'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2004, p. 661 ss.; MARCELLA GOLA, *L'applicazione delle norme di diritto privato*, in MARIA ALESSANDRA SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 162 ss.; DANIELE CORLETTI, *La tutela dell'interesse al provvedimento e i terzi*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, p. 928 ss.; LUCA DE LUCIA, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi*, Giappichelli, Torino, 2005; FABIO MERUSI, *Creatività giurisprudenziale e finzione. La tutela del terzo nel processo amministrativo nell'ipotesi di attività liberalizzate*, in *Giur. it.*, 2012, c. 435 ss.; ALDO TRAVI, *Silenzio-assenso, denuncia di inizio attività e tutela dei terzi controinteressati*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, p. 16 ss.; IDEM, *La tutela del terzo nei confronti della d.i.a. (o della s.c.i.a.): il codice del processo amministrativo e la quadratura del cerchio*, in *Foro it.*, 2011, c. 517; MARGHERITA RAMAJOLI, *La s.c.i.a. e la tutela del terzo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, p.

bilateralità del rapporto tra il cittadino e la pubblica amministrazione non implica, di per sé, che le relazioni medesime debbano seguire un *iter* improntato su un criterio di esclusione, quanto, piuttosto, che sussistano e siano rispettati, biunivocamente, diritti ed obblighi; nulla osta, infatti, a che la titolarità del diritto al rispetto di determinate regole di condotta sia appannaggio anche di chi non corrisponda al diretto destinatario dell'atto, sia esso un controinteressato o un cointeressato, secondo una classificazione corrispondente alle simmetrie esistenti tra diritto ed obbligo. In ciò risiede, per certi versi, l'analogia tra un soggetto terzo rispetto ad un provvedimento amministrativo ed un portatore di interessi diffusi: entrambi vedono la propria situazione assumere rilevanza specialmente in un momento successivo all'esercizio di un potere.

La completa definizione della posizione del terzo trova la propria completezza relativamente ed in risposta ad una *potestas* in corso di esercizio o, più frequentemente, che ha già manifestato la sua carica cogente attraverso l'estrinsecazione di un provvedimento; come qualcuno ha sottolineato, infatti, per l'individuazione del soggetto terzo dovrà guardarsi “non semplicemente alla cristallizzazione che della realtà giuridica si è avuta con l'atto (che individua di necessità unicamente i soggetti la cui sfera sia stata formalmente intaccata dal provvedimento), ma quegli interessi che l'esercizio della funzione ha, in ogni caso, toccato”³⁶⁷. Emerge, allora, la peculiarità di una simile posizione, che risalta unicamente rispetto ad un assetto di interessi in via di formazione e formalizzazione; “potremmo dire che il terzo può differenziarsi da

329. Cfr. anche LUCIANO VANDELLI, *La semplificazione nel quadro delle riforme amministrative*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Sebastiano Cassarino*, vol. II, CEDAM, Padova, 2001, p. 1381 ss.

³⁶⁷ Cfr. FELICIANO BENVENUTI, (voce) *Parte nel processo (proc. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 692. Da segnalare una tendenza piuttosto consolidata in giurisprudenza, secondo la quale la verifica del soggetto controinteressato deve essere temporalmente localizzata in una fase “contestuale all'emanazione dell'atto”: cfr., per tutti, TAR Emilia Romagna, Sez. I, 5 novembre 1998, n. 386, in *Tar*, 1999, I, p. 172; TAR Lazio, Sez. III, 18 giugno 2009, n. 5769, in www.giustizia-amministrativa.it; TAR Marche, 31 gennaio 1992, n. 30, *Ivi*; TAR Campania, Sez. VII, 5 giugno 2009, n. 3091, *Ivi*; TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 5 giugno 1991, n. 396, in *Giur. amm. sic.*, 1991, I, p. 513.

ipotetici quarti, quinti, sestì soggetti [...] anche se posteriormente all'emanazione di un provvedimento, perché compare sulla scena giuridica dopo il (o, al più, contemporaneamente al) primo destinatario degli effetti del provvedimento”³⁶⁸. Se da un lato la rilevanza giuridica di una situazione soggettiva viene a realizzazione nel momento in cui il soggetto portatore si colloca all'interno di uno schema predisposto da una norma, entrando, così, a far parte del rapporto prefigurato dalla legge, “tale rilevanza giuridica può risultare percepibile, per la prima volta, anche in un momento successivo all'esercizio del potere stesso”³⁶⁹; ne discende che, dando per scontato l'effetto *ex tunc* della rilevanza giuridica di un interesse, la ricognizione di un soggetto terzo che ne sia, ugualmente, portatore può verificarsi in una fase posteriore rispetto a quella coincidente con l'esercizio del potere, per mezzo di un qualsiasi evento sopravvenuto.

Questo aspetto prettamente scorrevole della posizione giuridica del terzo corrobora la propria validità tramite la qualificazione dei controinteressati come parti necessarie del processo unicamente allorquando quest'ultima consegua da un'esplicita previsione³⁷⁰ del provvedimento *de quo* o risulti agevolmente identificabile; in caso contrario, invece, si potrà disporre esclusivamente del c.d. intervento *ad adiuvandum*, la cui ammissibilità, peraltro, è condizionata all' *an* e al

³⁶⁸ Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 105.

³⁶⁹ *Ivi*, p. 106.

³⁷⁰ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 16 gennaio 2008, n. 74, in *Foro amm. CdS*, 2008, p. 95, ove si afferma che “la qualità di controinteressato deve essere riconosciuta a colui che è portatore di un interesse analogo e contrario a quello che legittima la posizione del ricorrente (elemento sostanziale) e che sia, inoltre, nominativamente indicato nel provvedimento impugnato o agevolmente individuabile *aliunde* (elemento formale), e vanta, quindi, un interesse qualificato alla conservazione dell'atto di cui il ricorrente chiede l'annullamento”; in senso analogo cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 20 settembre 2006, n. 5491, in *Foro amm. CdS*, 2006, p. 2515; Cons. Stato, Sez. VI, 13 aprile 2006, n. 2037, *Ivi*, p. 1251 ss.; Cons. Stato, Sez. VI, 6 giugno 2003, n. 3187, in *Cons. Stato*, 2003, I, p. 1288 ss.; Cons. Stato, Sez. V, 17 dicembre 1998, n. 1806, *Ivi*, 1998, I, p. 1944; Cons. Stato, Sez. VI, 13 luglio 1993, n. 531, *Ivi*, 1993, I, p. 951; TAR Lazio, Sez. I, 23 giugno 1999, n. 1390, in *Tar*, 1999, I, p. 2302. Per alcuni riferimenti dottrinali si veda SERGIO AGRIFOGLIO, *Il processo amministrativo come processo di parti*, Jovene, Napoli, 1993, *passim*.

quantum “l’interveniente risulti titolare di un interesse di fatto dipendente da quello azionato *principaliter* o da quello accessorio, che gli consenta di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dall’accoglimento del ricorso”³⁷¹. In ogni caso, secondo un orizzonte più generale, anche la possibilità di usufruire di una serie di istituti, quali la comunicazione di avvio del procedimento o la notifica dell’atto in questione, è collegata all’individuazione dei destinatari degli obblighi prescritti dalla pubblica amministrazione.

Da quanto esposto può evincersi come la figura del terzo venga in rilievo in virtù della circostanza per cui una considerevole porzione delle problematiche riguardanti gli interessi diffusi discende dalla non facile identificabilità dei portatori di tali situazioni; in una simile ottica, dunque, non costituirebbe un azzardo assimilare la posizione del terzo a quella del portatore di interessi *de quibus*, il quale si porrebbe in una dimensione esterna e differenziata rispetto al confuso agglomerato dei soggetti sui quali “quell’interesse si è propagato solo quando si ravvisa un potere in corso di esercizio o un potere che si è già convertito in atto”³⁷². E se nessuno dubita della azionabilità delle pretese del terzo, “non si vede come si possa contestare il riconoscimento del diritto di azione a singoli individui che si pongano come portatori, qualificati e differenziati, di un interesse plurimo (avente, *ça va sans dire*, rilevanza giuridica)”³⁷³.

In ausilio alla presunta veridicità di una siffatta impostazione è possibile chiamare in causa la fattispecie dell’estensione del giudicato³⁷⁴,

³⁷¹ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 8 giugno 2010, n. 3589, in www.giustizia-amministrativa.it; in senso analogo, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 3 dicembre 2009, n. 7589, *Ivi*; Cons. Stato, Sez. IV, 23 agosto 2010, n. 5908, *Ivi*; Cons. Stato, Sez. VI, 3 aprile 2009, n. 2092, *Ivi*.

³⁷² Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 108.

³⁷³ *Ibidem*.

³⁷⁴ Cfr., in termini generali, ENRICO TULLIO LIEBMAN, (voce) *Giudicato. I) Diritto processuale civile*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XV, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1989, p. 3, il quale osserva come “cosa giudicata formale e cosa giudicata sostanziale meritano entrambe di presentarsi come immutabilità, che nella

generale prima e specificamente amministrativo poi; in merito alla tipologia di azione ritenuta, ormai di comune accordo, il simbolo principale dello stesso processo amministrativo, vale a dire quella di annullamento, non può non concordarsi con quanti hanno sostenuto la possibilità da parte della sentenza e della sua efficacia di prestarsi, in via quasi fisiologica, ad interessare tutti i portatori di interessi diffusi, in quanto, “a seguito dell’eliminazione dell’atto ritenuto illegittimo, tutti i soggetti che ne subivano gli effetti ne risultano, automaticamente, coinvolti”³⁷⁵.

L’ambito di operatività del provvedimento amministrativo, dunque, in chiave soggettiva, possiede una intrinseca e naturale tendenza ad ampliare la propria sfera di influenza anche *ultra partes*, allorquando essa afferisca ad una statuizione a contenuto generale o idonea ad esplicare i propri effetti nei confronti di una pluralità di soggetti³⁷⁶; per questo motivo, “dalla natura generale, unitaria ed inscindibile del contenuto e degli effetti degli atti amministrativi generali discende che il

prima qualifica l’atto (sentenza), nella seconda qualifica il contenuto dell’atto, nella sua attitudine a produrre effetti sulla materia della lite. La cosa giudicata, in realtà, è una e unica e se ne distinguono i suoi aspetti secondo che la si guardi come rivolta verso l’interno del processo, oppure anche verso l’esterno, verso la situazione di diritto che fu dedotta nel processo, sulla quale imprime i suoi effetti dichiarativi o costitutivi, in dipendenza del diverso possibile tenore delle statuizioni contenute nella sentenza”;

SERGIO MENCHINI, *Il giudicato civile*, UTET, Torino, 2002, p. 3; IDEM, *Reiudicata civile*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, vol. XVI, UTET, Torino, 1997, p. 408 ss.; ANDREA PROTO PISANI, *Opposizione di terzo ordinaria*, Jovene, Napoli, 1965, p. 68 ss.; GIUSEPPE CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale civile*, cit., p. 906 ss.; ENRICO ALLORIO, *La cosa giudicata rispetto ai terzi*, cit., p. 49 ss.; GIOVANNI FABBRINI, *Contributo alla dottrina dell’intervento adesivo*, Giuffrè, Milano, 1964, p. 93 ss.; FRANCESCO PAOLO LUISO, *Principio del contraddittorio ed efficacia della sentenza verso terzi*, cit. p. 33 ss.

³⁷⁵ Così GUIDO ALPA, *Interessi diffusi*, cit., p. 616; in senso analogo anche VITTORIO DENTI, *Interessi diffusi*, cit. p. 313.

³⁷⁶ Cfr. CHIARA CACCIAVILLANI, *Il giudicato*, in FRANCO GAETANO COCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, cit., p. 455; più in generale, in tema di giudicato amministrativo, cfr. ALESSANDRO LOLLI, *I limiti soggettivi del giudicato amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002; LEONARDO FERRARA, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione. La dissoluzione del concetto di interesse legittimo nel nuovo assetto della giurisdizione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2003; MARCELLO CLARICH, *Giudicato e potere amministrativo*, CEDAM, Padova, 1989; LOREDANA GIANI, *Spunti sulle nozioni di interesse legittimo e giudicato amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1997, p. 327 ss.

loro annullamento in sede giurisdizionale determina il venir meno degli effetti nei confronti di tutti i destinatari, compresi quelli rimasti estranei alla controversia”³⁷⁷.

Si tratta, in ogni caso, di un assunto per il quale opera comunque il principio di relatività e del “caso per caso”, in quanto l’effetto eliminatorio della sentenza di annullamento di atti amministrativi a contenuto generale, pur operando *erga omnes*, non comporta l’automatica eliminazione degli atti applicativi, “sicché i soggetti interessati, qualora siano rimasti estranei al giudizio, hanno l’onere di adire il giudice per ottenere l’invalidazione dei provvedimenti applicativi stessi”³⁷⁸.

Non è opportuno, tuttavia, ritenere che, unicamente in virtù del carattere non frazionabile dell’atto, si possa, in via preventiva, escludere l’eventualità di una serie di difficoltà e problematiche in merito ad una regolare instaurazione del contraddittorio o ad altre fasi processuali³⁷⁹, bensì è ragionevole considerare come l’estensione degli effetti del provvedimento rientri nel normale ed ordinario svolgimento del processo amministrativo, in quanto propriamente connessa alla fisiologica *ratio essendi* delle stesse posizioni giuridiche di interesse coinvolte³⁸⁰.

³⁷⁷ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 15 settembre 2012, n. 5150, in *Foro amm. CdS*, 2012, p. 2838.

³⁷⁸ In questo senso cfr. TAR Abruzzo, 25 marzo 1989, n. 184, in *Foro amm.*, 1989, p. 3165; sulla stessa lunghezza d’onda anche Cons. Stato, 21 ottobre 1980, n. 885, *Ivi*, 1980, p. 1737; Cons. Stato, Sez. VI, 4 marzo 1998, n. 224, in *Cons. Stato*, 1998, p. 414; TAR Lazio, Roma, Sez. III, 21 ottobre 2009, n. 10239, in www.giustizia-amministrativa.it.

³⁷⁹ Interessanti, sul punto, le intuizioni di VITTORIO DENTI, *Relazione introduttiva*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 19, secondo cui, in merito alle problematiche in esame, “sarebbe utile la previsione di meccanismi di fungibilità dell’azione (che, per esempio, può realizzarsi con le azioni di classe), nonché la individuazione dei tipi di provvedimenti giudiziali realmente idonei a tutelare gli interessi in esame (come quelli ordinatori o inibitori), o forme di tutela cautelare, relativamente alla quale può dirsi che non tanto il provvedimento d’urgenza appare strumentale rispetto alla decisione definitiva, quanto, piuttosto, il processo serve da verifica e controllo del provvedimento che è destinato, di per sé, a tutelare in via primaria gli interessi collettivi”.

³⁸⁰ Non può dirsi lo stesso per il processo civile, ove la dottrina ha elaborato svariate teorie in virtù della problematicità connessa al tema degli effetti della sentenza avente

Quanto finora esposto acquista una maggiore validità in relazione ai provvedimenti a carattere generale da parte della pubblica amministrazione, ove emerge in maniera ancor più diromponente il coordinamento tra il modello sinora delineato di interesse diffuso e l'intero impianto sistematico del diritto amministrativo, sostanziale e processuale; come è stato validamente evidenziato, infatti, la categoria di atti amministrativi summenzionata risulta connotata da “una efficacia distintiva che attiene non tanto e non solo al tipo di effetti scaturenti dal provvedimento, quanto al profilo dimensionale, ossia la congerie di soggetti che da tale provvedimento sono interessati” e, in particolar modo, “l'idoneità degli atti amministrativi a regolare serie aperte di soggetti e di condotte o circostanze”³⁸¹. La maggiore e più significativa caratteristica che differenzia un atto amministrativo a portata generale da uno di natura particolare, nelle sue varie ramificazioni di atto plurimo³⁸²

ad oggetto interessi superindividuali (in particolare a causa della mancata previsione, in termini generici, di una azione di annullamento): per alcuni riferimenti cfr. VITTORIO DENTI, *Op. ult. cit.*, p. 21, nel senso di un'estensione del giudicato *ultra partes secundum eventum litis*; MAURO CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 205, nel senso, invece, di una efficace rappresentatività che vada oltre la formale distinzione tra effetti favorevoli e sfavorevoli della sentenza. In termini più generali cfr. ANDREA PROTO PISANI, *Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi (o più esattamente: superindividuali) innanzi al giudice civile ordinario*, in AA.VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 263; FEDERICO CARPI, *L'efficacia “ultra partes” della sentenza civile*, Giuffrè, Milano, 1974.

³⁸¹ Si esprime così GIACINTO DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, CEDAM, Padova, 2000, p. 124; per un'analisi maggiormente panoramica si rimanda a MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, cit., pp. 287-289, ad avviso del quale uno dei criteri classificatori più validi andrebbe ricercato nella efficacia soggettiva dell'atto, *id est* “l'ambito soggettivo degli effetti del provvedimento amministrativo”; cfr. IDEM, (voce) *Atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 157; GIUSEPPE MORBIDELLI, *Il Tar del Lazio e gli atti amministrativi generali*, in SANDRO AMOROSINO - GIUSEPPE MORBIDELLI - MASSIMO MORISI (a cura di), *Istituzioni, mercato e democrazia. Liber amicorum per gli ottanta anni di Alberto Predieri*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 405 ss.

³⁸² Secondo MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 287, l'atto plurimo “raccolge, in una unica dichiarazione, atti omogenei rivolti a più figure soggettive e risulta, pertanto, materialmente ed idealmente scomponibile in una pluralità di atti, uno per ciascuna delle figure soggettive”. In senso pressoché analogo anche PIETRO VIRGA, *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1999, p. 33.

e collettivo³⁸³, risiede proprio nell'essere "rivolto ad una generalità di persone e ad una pluralità indeterminata di destinatari"³⁸⁴. La peculiarità di siffatta categoria di provvedimenti amministrativi risiede, quindi, nell'idoneità ad acquistare una certa rilevanza verso una serie potenzialmente illimitata di soggetti: come è stato osservato, con

³⁸³ Cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 452, il quale osserva: "l'atto collettivo, nel provvedere unitariamente ed indivisibilmente nei confronti di un certo complesso di individui limitato e singolarmente determinato nei suoi componenti, viene immediatamente e direttamente a toccare la sfera giuridica di tutti i singoli componenti del complesso. Rispetto all'atto generale, non è destinataria dell'atto una generalità di individui designata in modo generico, mentre, a differenza dell'atto che sia plurimo in quanto abbia una pluralità di destinatari, quello collettivo tocca un complesso di soggetti nella sua unità e non è, quindi, una somma di atti ma un atto unitario". Sulla stessa lunghezza d'onda, cfr. anche MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 287, ad avviso del quale "l'atto collettivo, sovente, presenta come oggetto fatti attinenti ad ordinamenti particolari, corpi collettivi, presi nella loro unità"; VITTORIO DENTI, *Relazione introduttiva*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 9 ss.; VINCENZO SPAGNUOLO VIGORITA, *Principio individualistico nel processo amministrativo e difesa dell'interesse pubblico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1962, p. 6349, il quale non manca di sottolineare che "il provvedimento collettivo è volto alla disciplina unitaria di situazioni relative ad un complesso di individui considerato nel suo insieme e riguarda posizioni plurisoggettive ma indivisibili".

³⁸⁴ Così ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 45; in merito cfr. anche SABINO CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 242 ss.; FRANCO GAETANO SCOCA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 48; DOMENICO SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, cit., p. 110 ss.; GIUSEPPE SANTANIELLO, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Giuffrè, Milano, 1963, p. 82, il quale osserva che "si tratta sempre di atti amministrativi perché preordinati al soddisfacimento di esigenze amministrative in quanto coordinano e compongono, in situazioni concrete che si verificano in taluni settori, tutta una serie di interessi facenti capo ad un numero indeterminato di operatori". Sul versante giurisprudenziale risulta abbastanza uniforme il riferimento al provvedimento come "attinente ad un numero indeterminato di ipotesi": in questo senso cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 16 febbraio 1011, n. 996, in *Foro amm. Cds*, 2011, p. 615; parla, invece, di "elevato ed incerto numero di soggetti", TAR Campania, Sez. V, 12 settembre 2007, n. 7529, in *Foro amm. Tar*, 2007, p. 2844. Vari sono gli esempi di atti amministrativi generali in giurisprudenza: si ricordano, *ex multis*, TAR Campania, Napoli, Sez. III, 7 dicembre 2010, n. 27089, *Ivi*, 2010, p. 3959, in tema di atto di determinazione delle tariffe portuali; Cass. SS.UU., 3 luglio, 2008, n. 18192, in *Dir. maritt.*, 2009, p. 136, in tema di provvedimenti emessi dalla capitaneria di porto e volti a regolamentare l'utilizzazione di servizi portuali; Cons. Stato, atti normativi, 19 febbraio 2007, n. 584, in *Foro amm. CdS*, 2007, p. 652, in tema di previsioni tariffarie; TAR Veneto, Sez. II, 27 novembre 1987, n. 910, in *Foro amm.*, 1988, p. 2226, in tema di ordinanze sindacali di chiusura al traffico di vie e piazze; TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 1 marzo 2011, n. 371, in *Foro amm. Tar*, 2011, p. 1014 ss., in tema di bandi di gara per affidamento di appalti pubblici.

disarmante chiarezza espositiva, “se la serie è chiusa, nel senso che i precetti enunciati sono individuati *nominatim*, oppure sono determinabili a prescindere da successive misure o vicende, allora il precetto avrà carattere individuale, anche ove interessi un elevato numero di persone; viceversa, se la serie è aperta, nel senso che il precetto non ha destinatari previamente individuati o individuabili, il suo ambito di operatività è pari all’intera classe di individui contemplati”³⁸⁵.

Alla luce di queste considerazioni va comunque precisato che la distinzione tra atto amministrativo generale e particolare, ai fini della problematica degli interessi in esame, non si lega, esclusivamente, all’urgenza di verificare la compatibilità di alcuni istituti al diritto sostanziale e processuale³⁸⁶, bensì mostra una intrinseca finalità più profonda: operare una distinzione tra l’atto amministrativo generale e quello normativo, nella fattispecie il regolamento³⁸⁷. Si assiste, in particolare, ad una accesa disputa tra un orientamento maggiormente accreditato³⁸⁸ che, in base ad una impostazione concettuale più rigida, considera le regole normative quali necessari antecedenti rispetto all’individuazione di un atto da qualificare come normativo, ed un altro

³⁸⁵ In questi termini GIACINTO DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, cit., p. 124 ss.; cfr. anche VEZIO CRISAFULLI, (voce) *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 245; GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *L’atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998, p. 13; per considerazioni più generali si rimanda allo storico contributo di NORBERTO BOBBIO, *Teoria della norma giuridica*, Giappichelli, Torino, 1958, p. 231, ad avviso del quale occorre fare riferimento a “precetti universali quanto al destinatario”.

³⁸⁶ Osserva, ancora, GIACINTO DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, cit., p. 389, che “la molteplicità e la accentuata eterogeneità delle fattispecie considerate non compromette l’unità delle qualificazioni normative, permettendo che, in presenza della variante strutturale costituita dall’attitudine a produrre effetti nei confronti di una serie aperta di persone e di condotte, trovino applicazione appositi istituti”.

³⁸⁷ Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 113.

³⁸⁸ Cfr. GIACINTO DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, cit., p. 389; MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, cit., p. 723; PAOLO CARETTI - UGO DE SIERVO (a cura di), *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 639 ss.; VEZIO CRISAFULLI, (voce) *Atto normativo*, cit., p. 245; si veda anche ELIO CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 387.

che fa un uso molto frequente di criteri prettamente sostanziali³⁸⁹, in particolar modo avendo riguardo agli atti suscettibili di essere disciplinati in modo alternativo a quanto previsto *ex lege*³⁹⁰.

Anche in giurisprudenza va segnalata la presenza di un orientamento all'interno del quale, ai fini di operare una significativa distinzione tra atto normativo ed atto amministrativo a carattere generale, si adopera, sovente, il requisito della indeterminabilità dei destinatari, sulla base dell'assunto che "è atto normativo quello i cui destinatari sono indeterminabili sia preventivamente che posteriormente, in conseguenza, appunto, della generalità ed astrattezza, mentre l'atto amministrativo generale ha destinatari indeterminabili *a priori*, ma certamente determinabili in via successiva, poiché destinato a regolare non una serie di casi indeterminati ma, conformemente alla sua natura amministrativa, un caso particolare, una vicenda determinata, esaurita la quale vengono meno anche i suoi effetti"³⁹¹.

Un'altra, significativa, differenza va ricercata nella tipologia di potere espresso dalle varie categorie di provvedimenti, nella misura in cui "gli atti amministrativi generali costituiscono espressione di una semplice potestà amministrativa e sono diretti alla cura concreta di interessi pubblici con effetti diretti nei confronti di una pluralità di destinatari non necessariamente determinati nel provvedimento, ma determinabili; i regolamenti, invece, sono espressione di una potestà normativa, attribuita all'amministrazione, secondaria rispetto alla potestà legislativa e disciplinano in astratto tipi di rapporti giuridici mediante una regolazione attuativa o integrativa della legge, ma ugualmente innovativa rispetto all'ordinamento giuridico esistente, con

³⁸⁹ In questo senso cfr. VINCENZO CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 442 ss.; parlano esplicitamente di generalità, astrattezza e innovatività, come criteri sostanziali, PAOLO CARETTI - UGO DE SIERVO (a cura di), *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 640.

³⁹⁰ *Ibidem*.

³⁹¹ In questo modo si esprime Cons. Stato, Ad. plen., 4 maggio 2012, n. 9, in www.giustizia-amministrativa.it.

precetti che presentano, appunto, caratteri della generalità e astrattezza, intesi essenzialmente come una ripetibilità nel tempo dell'applicazione della norma e non determinabilità dei soggetti cui si riferiscono”³⁹².

Non è mancato chi, in opposizione ad una simile impostazione, abbia fatto notare la presenza di alcuni dubbi circa la concreta possibilità di rilevare atti amministrativi generali dotati anche del requisito dell'astrattezza e dell'innovatività³⁹³ (suscettibile, quest'ultima, di incardinarsi nella maggior parte dei provvedimenti amministrativi di natura costitutiva); e però, nonostante un'alea di incertezza, ci si è concentrati, in maniera pressoché concorde, su quel “requisito dell'impossibilità di individuare i destinatari dell'atto stesso *a priori*”³⁹⁴. Una tale dicotomia temporale, tra l'individuabilità *pre* e *post* esecuzione dell'atto, si declina in maniera differente in dipendenza della diversa tipologia di provvedimento esaminato, talvolta avendo riferimento al momento *stricto sensu* realizzativo dell'atto, talaltra in connessione con l'epifania di un determinato fatto (giuridico o materiale) idoneo a conferire visibilità all'atto *de quo* e ai suoi destinatari, quale può essere, ad esempio, la presentazione della domanda di partecipazione ad un bando di gara o di concorso.

Come è stato notato, d'altronde, a conferma di ciò, gli effetti propri di un atto generale si estendono non soltanto sui soggetti i quali, in un certo momento storico, sono suscettibili di rientrare in quella serie di riferimento interessata dall'atto, in virtù del possesso di determinati requisiti, ma anche su coloro i quali entreranno, in un secondo momento,

³⁹² Cfr. TAR Lombardia, Milano, 13 gennaio 2010, n. 31, in www.giustizia-amministrativa.it; in senso analogo cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 15 settembre 2012, n. 5150, in *Foro amm. CdS*, 2012, p. 2838; TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 19 novembre 2004, n. 69049, in *Foro amm. Tar*, 2004, p. 3261.

³⁹³ Cfr. GIACINTO DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, cit., p. 169, il quale osserva come il requisito dell'astrattezza appartenga a quelle qualità che “possono, eventualmente, riscontrarsi anche negli atti amministrativi generali, tanto che la differenza tra i precetti espressi dagli atti normativi e amministrativi (se generali) è, semmai, di grado, non certo di genere: le prescrizioni adottate in vista di classi aperte di situazioni o comportamenti, talora si prestano infatti, ad applicazioni indefinite, tanto da essere qualificabili come atti programmatici di durata”.

³⁹⁴ Cfr. PIETRO VIRGA, *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, cit., p. 33.

a far parte di quella categoria: in particolare risulta paradigmatico “l’atto di pianificazione urbanistica che, sia pure in un ambito territorialmente circoscritto, coinvolge tutti coloro che, attualmente o in seguito, vantino diritti reali incidenti sul territorio medesimo”³⁹⁵.

In via pressoché analoga al fisiologico affioramento di soggetti terzi rispetto all’emanazione di un provvedimento, nell’economia di una completa definizione di atto amministrativo generale acquista una decisiva rilevanza la considerazione del fattore di precedenza temporale, in quanto esso costituisce un importante elemento confermativo dell’amministratività dell’atto medesimo, nonché della sua idoneità a dare risposta ad una concreta istanza di regolamentazione giuridica. Infatti, nel momento stesso in cui i soggetti destinatari di un atto generale acquistino una certa visibilità, in conseguenza della loro individuazione, si assiste ad una sorta di sovrapposizione tra la disciplina richiesta da una siffatta fattispecie di situazioni e quella prevista per gli atti amministrativi specifici; ne consegue, in tal modo, che, nonostante la evidente deroga, da parte dei provvedimenti generali, rispetto ad alcune disposizioni previste per il processo amministrativo, la giurisprudenza ha, in taluni casi, recuperato alcuni principî sottesi alla disciplina della l. n. 241 del 1990, quali, ad esempio, la motivazione del provvedimento³⁹⁶,

³⁹⁵ Sul punto cfr. ancora GIACINTO DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, cit., p. 336; in via analoga cfr. PAOLO URBANI - STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI (a cura di), *Diritto urbanistico, organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 350, ove si afferma che “similmente, non osta al riconoscimento della generalità neanche la circostanza che l’atto, al momento dell’adozione, sia applicabile ad un solo soggetto, perché costui sia l’unico che, attualmente, presenti i requisiti previsti dalle norme, ma altri possano soddisfarli in seguito”.

³⁹⁶ Cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 10 gennaio 2012, n. 53, in *Foro amm. Tar*, p. 12 ss.; si sancisce, in particolare, che l’art. 3 della l. n. 241 del 1990 va interpretato, nella parte in cui esonera dall’obbligo di motivazione gli atti amministrativi generali, “coerentemente con il sistema in cui, al momento dell’entrata in vigore della stessa legge, l’obbligo di motivazione già viveva per opera della giurisprudenza, in relazione alla natura degli atti; non è infatti persuasiva l’ipotesi che il legislatore abbia voluto sopprimere, indiscriminatamente, la garanzia della motivazione per atti, come quelli a contenuto generale, che pure incidono su situazioni soggettive dei singoli”; in senso analogo cfr. TAR Friuli Venezia Giulia, 22 maggio 2004, n. 291, in *Giur. mer.*, 2004, p. 2365; Cons. Stato, 6 febbraio 2001, n. 475, in *Foro amm.*, 2001, p. 416; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 16 luglio 1993, n. 457, in *Foro amm.*, 1994, n. 126; TAR

il diritto di partecipazione³⁹⁷, nonché la previsione di un congruo termine³⁹⁸ entro cui concludere il procedimento e dei rimedi necessari

Lazio, Sez. II, 19 settembre 1992, n. 1851, in www.giustizia-amministrativa.it; TAR Piemonte, Sez. II, 2 marzo 1987, n. 67, in *Giur. mer.*, 1988, p. 882; Cons. Stato, Sez. III, 13 dicembre 2010, n. 5205, in *Foro amm. CdS*, 2010, p. 2917. Per alcuni contributi in dottrina, si rimanda a MONICA COCCONI, *L'obbligo di motivazione degli atti amministrativi generali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, p. 707 ss.; cfr. anche GHERARDO BERGONZINI, *La motivazione degli atti amministrativi*, Gaulandi, Vicenza, 1979, *passim*.

³⁹⁷ Cfr. TAR Abruzzo, 3 aprile 2006, n. 205, in www.giustizia-amministrativa.it, ove si evidenzia che “agli atti contemplati dall’art. 13, l. n. 241 del 1990, non si applica il principio di partecipazione non in via assoluta, ma solamente quando, per detti atti, restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione, il che significa che il legislatore ha inteso evitare una duplicazione del contraddittorio tra la p.a. ed il privato, ma non di eliminarlo radicalmente; sicché, ove la normativa di settore non preveda l’apporto informativo e collaborativo dell’amministrato, non può e non deve escludersi il ricorso alla norma di cui all’art. 7, l. proc. amm., anche in presenza di atti amministrativi generali”; sulla stessa lunghezza d’onda anche TAR Liguria, Sez. I, 11 dicembre 2007, n. 2047, *Ivi*; TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 1 marzo 2011, n. 371, in *Foro amm. Tar*, 2006, p. 1397. Si soffermano, in particolare, sulla necessità della comunicazione di avvio del procedimento, TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 24 luglio 2003, n. 3648, in *Giur. mer.*, 2004, p. 146; TAR Lazio, Roma, Sez. II, 8 ottobre 2001, n. 8271, in *Foro amm.*, 2001, p. 2975; *contra*, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 31 maggio 2003, n. 3037, in *Foro amm. CdS*, 2003, p. 1578, ove si obietta che “il principio di comunicazione non trova applicazione nei confronti degli atti generali, perché la partecipazione si deve contemperare con l’esigenza della p.a. di concludere procedimenti di tipo organizzatorio e di portata generale, senza rallentamenti e paralisi imposte dal generico obbligo di comunicazione”; cfr. anche TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 8 aprile 1988, n. 721, in *Ragiufarm*, 1998, p. 73 ss.; Cons. Stato, Sez. VI, 12 ottobre 2011, n. 5518, in *Foro amm. CdS*, 2011, p. 3163; TAR Toscana, Sez. I, 27 giugno 2011, n. 1104, in www.giustizia-amministrativa.it. In dottrina le riflessioni sono ampie: si segnala, *ex multis*, UMBERTO ALLEGRETTI, *Legge generale sui procedimenti e moralizzazione amministrativa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. II, cit., p. 7 ss.; ALDO TRAVI, *Accordi fra proprietari e Comune per le modifiche al piano regolatore e oneri esorbitanti*, in *Foro it.*, 2002, V, c. 278; MONICA COCCONI, *La partecipazione all’attività amministrativa generale*, CEDAM, Padova, 2011; UMBERTO ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Dem. dir.*, 2006, fasc. 3, p. 151; IDEM, *Democrazia partecipativa e controllo dell’amministrazione*, *Ivi*, 2006, fasc. 4, p. 71; MARCO BOMBARDELLI, *Democrazia partecipativa e assetto policentrico dell’organizzazione amministrativa*, in GREGORIO ARENA - FULVIO CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, CEDAM, Padova, 2011, p. 17; ROBERTO CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2004, p. 201; GREGORIO ARENA, *Cittadini attivi: un altro modo di pensare l’Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2011; IDEM, *Valore e condizioni della democrazia deliberativa e partecipativa*, in UMBERTO ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 85; GIANDOMENICO FALCON, *L’uomo situato. Due idealtipi di democrazia partecipativa?*, *Ivi*, p. 79; FRANCESCO MANGANARO, *Per una democrazia partecipativa*, in ENRICO FOLLIERI - LUCIO IANNOTTA (a cura di), *Studi in memoria di Franco Pugliese*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010, p. 13 ss.

tramite i quali fronteggiare un abuso del silenzio-assenso. Proprio in relazione a quest'ultimo requisito, va segnalato un consolidato orientamento giurisprudenziale, ormai, tuttavia, superato, volto ad escludere la possibilità, per soggetti individuali o collettivi, di agire contro l'amministrazione per l'omessa adozione di un atto generale o di un atto normativo, sulla base della considerazione che "il rimedio esperibile avverso il silenzio-inadempimento sarebbe stato, infatti, circoscritto alla sola attività provvedimentale, ossia finalizzata all'adozione di atti destinati a produrre effetti nei confronti di specifici destinatari, il che non avviene per gli atti generali, che sono indirizzati ad una pluralità indifferenziata di destinatari e non idonei a produrre effetti nella sfera giuridica dei singoli amministrati specificamente individuati"³⁹⁹.

In tempi più recenti, tuttavia, alcune pronunce delineano una certa apertura, specificamente nel senso della non esistenza di "profili astrattamente ostativi alla proponibilità dell'azione ex art. 31 del c.p.a., rispetto al procedimento per l'emanazione di atti generali, pianificatori e normativi, dovendosi verificare, in concreto, la sussistenza della legittimazione della parte ricorrente"⁴⁰⁰. Circa il decorso del termine per

³⁹⁸ Cfr. Corte cost., 29 maggio 2009, n. 166, in *Riv. giur. edil.*, 2009, p. 1464: "anche agli atti amministrativi generali di pianificazione e di programmazione sono applicabili i principi generali di cui alla l. n. 241 del 1990 e, in particolare, quelli contemplati dall'art. 2, comma 2, che impone alla pubblica amministrazione di determinare, quando non sia la legge a stabilirlo, per ciascun tipo di provvedimento il termine entro il quale esso deve essere concluso, applicandosi, nel caso in cui manchi tale indicazione, quello previsto dal successivo comma 3"; in questo senso anche TAR Puglia, Sez. I, 6 maggio 2008, n. 1079, *Ivi*, 2008, p. 1228.

³⁹⁹ Così Cons. Stato, Sez. IV, 22 giugno 2011, n. 3798, in *Foro amm. CdS*, 2011, p. 1908; analogamente, cfr. TAR Lazio, 3 dicembre 2008, n. 10946, in www.giustizia-amministrativa.it; TAR Puglia, Lecce, Sez. II, 1 aprile 2004, n. 2262, *Ivi*. In dottrina si segnalano rilievi particolarmente critici avverso un simile orientamento, definito come "dimentico dell'esistenza di un generale principio di doverosità dell'attività amministrativa", da parte di FABIO SAIITA, *Il principio di giustiziabilità dell'azione amministrativa*, in MAURO RENNA - FABIO SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., p. 242.

⁴⁰⁰ In questo senso cfr. Cons. Giust. amm. Sic., 19 aprile 2012, n. 396, in www.giustamm.it; cfr. anche Corte cost., 17 luglio 2002, n. 355, ove, prefigurando l'esperibilità del rimedio in esame, si specifica che "l'art. 2, commi 2 e 3, della l. 7 agosto 1990, n. 241, applicabile anche agli atti amministrativi generali di

impugnare un atto generale, invece, sebbene, fisiologicamente, dovrebbe considerarsi la data di pubblicazione dell'atto medesimo⁴⁰¹, come pure sancito in consolidati orientamenti⁴⁰², laddove siano in questione atti generali idonei ad incidere sulla sfera giuridica di singoli destinatari, dovrà aversi attenzione alla data in cui quegli stessi soggetti ne abbiano avuto "piena e sicura conoscenza"⁴⁰³.

Allo stesso modo, pur condividendo la tesi, finanche in maniera generica, secondo cui la figura del controinteressato, formalmente intesa, ricorra unicamente allorquando l'atto suscettibile di controllo giurisdizionale di legittimità faccia riferimento diretto ed immediato a soggetti individuati singolarmente, i quali si siano già fatti portatori di una posizione giuridica di vantaggio in virtù dell'atto medesimo e non sia possibile, quindi, parlarsi di controinteressati con riferimento a provvedimenti di carattere generale (con la conseguenza che i ricorsi che impugnano tali atti non devono essere notificati ai soggetti meramente interessati alla conservazione dell'atto generale⁴⁰⁴), la problematica trova

pianificazione e programmazione, impone alle pubbliche amministrazioni l'onere di determinare, per ciascun tipo di procedimento, il termine entro il quale esso deve essere concluso, quando non siano la legge o il regolamento".

⁴⁰¹ In questo senso cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 119.

⁴⁰² Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 17 novembre 2009, n. 7151, in www.giustizia-amministrativa.it; TAR Toscana, 26 marzo 2009, n. 512, in *Foro amm. Tar*, 2009, p. 695; TAR Valle d'Aosta, Sez. I, 2008, n. 73, *Ivi*, 2008, p. 2351 ss.; Cons. Stato, Sez. IV, 23 settembre 2004, n. 6209, in *Foro amm. CdS*, 2004, p. 2544 ss.; TAR Lombardia, Brescia, 7 maggio 1980, n. 113, in *Foro amm.*, 1980, p. 1449 ss.

⁴⁰³ In questo senso cfr. TAR Puglia, Bari, Sez. III, 8 luglio 2010, n. 2920, in *Foro amm. Tar*, 2010, p. 2620; TAR Campania, Sez. IV, 7 maggio 2008, n. 3550, *Ivi*, 2008, p. 1387 ss.; TAR Campania, Sez. IV, 14 febbraio 2007, n. 1079, *Ivi*, 2007, p. 660; TAR Campania, Napoli, 26 luglio 2005, n. 10381, *Ivi*, 2005, p. 2500 ss.; Cons. Stato, Sez. V, 10 gennaio 2007, n. 36, in *Foro amm. CdS*, 2007, p. 117 ss.; Cons. Stato, Sez. VI, 10 marzo 2005, n. 1011, *Ivi*, 2005, p. 874; Cons. Stato, Sez. V, 2 dicembre 2002, n. 6601, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. V, 27 maggio 1993, n. 635, in *Foro amm.*, 1993, p. 985; Cons. Stato, Sez. V, 15 gennaio 1990, n. 44, *Ivi*, 1990, p. 75 ss.; Cons. Stato, Sez. V, 30 luglio 1986, n. 376, *Ivi*, 1986, p. 1342.

⁴⁰⁴ Cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. III, 10 febbraio 2011, n. 1302, in *Foro amm. Tar*, 2011, p. 485; TAR Campania, Napoli, Sez. I, 17 dicembre 2009, n. 8874, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2008, n. 5962, in *Foro amm. CdS*, 2008, p. 3318 ss. In dottrina si rinvia alle considerazioni di GIACINTO DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, cit., p. 294 e, in via più generale, di SANTI ROMANO, *Osservazioni sulla efficacia della legge*, in IDEM, *Scritti minori*,

una risoluzione in senso opposto nel caso in cui vengano impugnati atti generali afferenti ad una disciplina di settore implicante una determinata categoria di soggetti⁴⁰⁵. Va, infine, menzionato il consolidato principio per il quale non è consentita una forma di impugnazione autonoma degli atti generali⁴⁰⁶, in quanto, a fronte di tali provvedimenti, verrebbe a mancare l'interesse a ricorrere⁴⁰⁷; siffatto principio, tuttavia, risulta inapplicabile allorquando ci si trovi in presenza di specifiche prescrizioni idonee a ledere, “in modo immediato e diretto, la sfera giuridica dei destinatari”⁴⁰⁸ (interessante l'orientamento giurisprudenziale per cui “i vizi degli atti generali sono immediatamente contestabili solo ove, di per sé, preclusivi del soddisfacimento dell'interesse protetto, mentre, altrimenti, sono deducibili come fonte di illegittimità derivata dall'atto

Giuffrè, Milano, 1990, p. 488, il quale osservava, in relazione alle leggi, che “in virtù della effettiva generalità del loro contenuto non vi sono, propriamente, né destinatari né terzi”.

⁴⁰⁵ In tal modo TAR Sardegna, Sez. I, 9 ottobre 2009, n. 1550, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁴⁰⁶ Cfr. Cons. Stato, Sez. I, 10 marzo 2012, n. 4026, in *Foro amm. CdS*, 2012, p. 739, ove si specifica che “l'ammissibilità del ricorso e delle singole censure deve essere verificata in stretta connessione con la lesione attuale e diretta del bene che si intende tutelare e previa dimostrazione, da parte degli interessati, dell'incidenza delle previsioni contestate su tale bene, dovendosi, al contrario, ritenere inammissibili, stante la mancanza in materia della previsione di un'azione popolare, le censure non direttamente riconducibili alla specifica posizione vantata”; in senso analogo cfr. anche Cons. Stato, Sez. V, 20 ottobre 1994, n. 1198, in *Foro amm.*, 1994, p. 2415; Cons. Stato, Sez. VI, 19 dicembre 1997, n. 1867, in *Cons. Stato*, 1997, I, p. 1726; TAR Lazio, Sez. III, 28 febbraio 1997, n. 543, in *Foro it.*, 1997, III, c. 234. Sul versante dottrinale si rimanda a SABINO CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., p. 244: “gli atti amministrativi generali, sovente, non sono impugnabili autonomamente davanti al giudice amministrativo, in quanto non ledono, immediatamente, l'interesse dei privati”; cfr. anche PAOLA CHIRULLI, *Impugnabilità e disapplicazione dei bandi di gara: giurisprudenza “conservativa” e fermenti innovativi*, in *Giust. civ.*, 2004, II, c. 547.

⁴⁰⁷ Sul punto cfr. FELICIANO BENVENUTI, *L'impugnazione dei regolamenti*, in *Foro amm.*, 1982, p. 539; ANTONIO AMORTH, *L'impugnazione e la disapplicazione dei regolamenti e degli atti amministrativi generali*, in *Cons. Stato*, 1964, II, pp. 365-366; ALBERTO ROMANO, *Osservazioni sull'impugnativa dei regolamenti della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, p. 870. Parla di “giustiziabilità differita degli atti amministrativi generali” GIACINTO DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, cit., p. 348.

⁴⁰⁸ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 18 marzo 1991, n. 268, in *Foro amm.*, 1991, p. 735 ss.

conseguenziale, quando sia quest'ultimo a venire impugnato, insieme all'atto presupposto, in quanto concretamente lesivo⁴⁰⁹).

All'esame dei fatti, le limitazioni sottese alla possibilità di impugnare un atto amministrativo generale non possono, tuttavia, legarsi unicamente alla circostanza della mancanza di interesse a ricorrere, ossia ad una problematica inerente ad una concreta utilità suscettibile di essere conquistata attraverso gli strumenti processuali, quanto, piuttosto, alla mancata individuazione dei soggetti destinatari del provvedimento, *id est* coloro i quali vantano la titolarità di un interesse giuridicamente rilevante; l'atto generale, infatti, risulta insuscettibile di impugnazione nel momento in cui, in virtù di motivazioni giuridiche o fattuali, non è stato ultimato quel processo identificativo indispensabile. Ne deriva, così, che ai fini di una piena ed effettiva giustiziabilità dell'atto di tipo generale appare imprescindibile l'attesa dell'emanazione di un atto a contenuto applicativo, non perché con l'atto applicativo si realizzi il requisito dell'attualità della lesione ad un certo interesse, ma, piuttosto, perché, soltanto in quel momento è possibile verificare chi sia

⁴⁰⁹ Cfr. Cons. Stato, Sez. I, 7 giugno 2010, n. 3041, in *Foro amm. CdS*, 2010, p. 1314; in senso analogo cfr. TAR Toscana, Sez. II, 20 aprile 2010, n. 986, in *Foro amm. Tar*, 2010, p. 3163; TAR Trentino Alto Adige, 10 dicembre 2007, n. 183, *Ivi*, 2007, p. 3720; TAR Piemonte, Sez. II, 23 marzo 2002, n. 716, *Ivi*, 2002, p. 812 ss.; Cons. Stato, Sez. VI, 12 novembre 2008, n. 5661, in *Foro amm. CdS*, 2008, p. 3103; Cons. Stato, 10 marzo 2012, n. 4026, *Ivi*, 2012, pp. 739-740. Interessante il criterio elaborato da TAR Toscana, Sez. II, 3 marzo 2010, n. 583, in *Foro amm. Tar*, 2010, p. 879, secondo cui "l'interesse a proporre immediatamente il ricorso presuppone che si sia verificata, nella sfera giuridica del destinatario, una lesione attuale e concreta, per effetto dell'adozione dell'atto generale o di alcuna delle sue clausole, prima ancora dell'emanazione degli atti applicativi; diversamente opinando, l'azione di annullamento proposta finirebbe per trasmodare in controllo oggettivo sulla legittimità dell'atto generale, in contrasto con i principi sulla natura personale, concreta ed attuale dell'interesse per cui l'ordinamento accorda tutela"; in senso analogo anche TAR Campania, Napoli, Sez. V, 5 dicembre 2008, n. 21154, *Ivi*, 2008, p. 3423; TAR Umbria, Sez. I, 24 aprile 2008, n. 132, *Ivi*, 2008, p. 1005; Cons. Stato, 30 settembre 2008, n. 4699, in www.giustizia-amministrativa.it. Uno specifico riferimento ai bandi di gara è contenuto in Cons. Stato, Ad. plen., 29 gennaio 2003, n. 1, *Ivi*, ove si evidenzia che "sebbene in linea di principio il bando vada impugnato unitariamente agli atti che ne fanno applicazione, valendo questi a rendere concreta ed attuale la lesione della situazione soggettiva dell'interessato, lo stesso va immediatamente impugnato, pena la tardività ed irricevibilità del ricorso proposto avverso l'atto applicativo a valle, allorché contenga clausole che impediscano la stessa partecipazione dell'interessato alla selezione".

concretamente leso, rispetto ad una generalità di soggetti potenzialmente lambiti dal medesimo atto⁴¹⁰.

La caratteristica che maggiormente emerge, in sostanza, riguardo l'atto generale, alle luce di una simile riflessione è, sicuramente, la sua capacità di trasformarsi ed adattarsi ad una molteplicità di situazioni, tanto da mettere in risalto la labilità del *discrimen* tra provvedimento generale medesimo e provvedimento specifico sino al punto da modificarne, sostanzialmente, il regime di disciplina non appena emerga una situazione di chiara individuazione del portatore di interessi.

Non costituisce, d'altra parte, una mera casualità il fatto che la maggior parte delle espressioni concrete di interessi diffusi si siano rinvenute in relazione ad un copioso ventaglio di provvedimenti; e ciò, come è stato acutamente osservato, “non soltanto in relazione ad atti che, per definizione, sono idonei ad implicare una pluralità di soggetti, quali gli atti generali ed i provvedimenti collettivi, per esempio quelli che incidono su beni di riferimento di collettività (come il territorio) o disciplinano direttamente l'attività di gruppi professionali o ricadono, comunque, sulla organizzazione della collettività intera, ma anche in riferimento a provvedimenti (apparentemente) a carattere puntuale, ossia con un riferimento mediato alla collettività, laddove l'interesse collettivo non si appunta nel contenuto disciplinare del provvedimento (che non è provvedimento di tipo collettivo), ma sull'oggetto disciplinato dal provvedimento stesso (come nel caso di beni e servizi a carattere pubblico), a provvedimenti riguardanti beni o attività che, di per sé, non hanno una destinazione collettiva, ma che coinvolgono interessi di più soggetti che possono costituire una certa collettività, quantomeno con riferimento all'attività o al bene considerati: in altre parole provvedimenti che, pur avendo una destinazione individuale, incidono su

⁴¹⁰ Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 122, la quale parla di “problema che riguarda la percezione degli interessi coinvolti da un provvedimento amministrativo, prima ancora che problema legato all'interesse a ricorrere”.

assetto preesistenti di interessi facenti capo a gruppi più o meno numerosi di soggetti, diversi dal destinatario del provvedimento”⁴¹¹. Al pari di un soggetto terzo, rispetto all’esercizio di un potere, dunque, allo stesso modo anche il destinatario di un atto generale può divenire visibile anche in un momento successivo rispetto alla emanazione del provvedimento⁴¹², in conformità all’impostazione dell’interesse a carattere plurisoggettivo sinora evidenziata.

Le considerazioni in merito al rapporto tra la figura del terzo e l’atto (amministrativo) generale, così come le affinità tra quest’ultimo ed i portatori di interessi a carattere plurisoggettivo, consentono, nell’alveo di una distinzione tra interesse diffuso e collettivo operata all’interno dei più corretti termini dell’oggetto pertinente all’interesse, di rivolgere più consapevolmente l’attenzione anche a problematiche più squisitamente processuali; problematiche che, *de iure condito*, nascono dall’esigenza stessa di tutela degli interessi collettivi e diffusi e che, sovente corroborate dall’accostamento, molto spesso sollecitato ma difficilmente attuabile in considerazione delle fondamentali divergenze di sistema, con gli istituti delle *class actions*, affonda, invece, le proprie radici più profonde nell’istanza di offrire una pronta ed effettiva forma di tutela giurisdizionale a determinate posizioni a rilevanza superindividuale (plurisoggettiva secondo la rivisitazione terminologica seguita), attraverso, però, costruzioni processuali ideate per la soluzione di conflitti e dicotomie di natura strettamente intersoggettiva⁴¹³. Nella

⁴¹¹ Sono parole di FRANCO GAETANO SCOCA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 48.

⁴¹² Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 123.

⁴¹³ Temi di confronto sui rapporti tra tutela processuale continentale e sistema delle *class actions* si ritrovano, *ex multis*, in VITTORIO DENTI, *Relazione introduttiva*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 20 ss.; ANDREA GIUSSANI, *Le mass tort class actions negli Stati Uniti*, cit., p. 331; IDEM, *Un libro sulla storia della class action*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1989, p. 171 ss.; CLAUDIO CONSOLO, *Class actions fuori dagli USA? Un’indagine preliminare sul versante della tutela dei crediti della massa: funzione sostanziale e struttura processuale minima*, cit., p. 609 ss.; ANTONIO GAMBARO,

fattispecie, trattasi di problematiche relative alla individuazione di soggetti legittimati ad agire in giudizio per la tutela di determinate posizioni di interesse, alla fissazione dei limiti soggettivi di efficacia della sentenza, in particolar modo qualora la sentenza venga pronunciata unicamente nei confronti di alcuni controinteressati, nonché al contenuto effettivo dei provvedimenti giurisdizionali maggiormente idonei ad offrire una tutela nei confronti degli interessi diffusi; così come, allo stesso modo, non mancano, anche nell'ambito delle prospettive *de iure*

Danno ambientale e tutela degli interessi diffusi (una rivisitazione critica del tema delle class actions ed uno studio comparativo delle esperienze occidentali degli anni '90), in PIETRO TRIMARCHI (a cura di), *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 43 ss.; PIETRO RESCIGNO, *Sulla compatibilità tra il modello processuale della class action ed i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 2224 ss.; GIOVANNI QUADRI, *Gli interessi della collettività nelle esperienze giuridiche straniere (problemi di giustizia amministrativa)*, in *Dir e soc.*, 1978, I, p. 95 ss.; CRISTINA RAPISARDA, *Tecniche giudiziali e stragiudiziali di protezione del consumatore: diritto europeo e diritto italiano*, in *Riv. dir. proc.*, 1981, p. 685 ss.; BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Materiali legislativi sulla tutela degli interessi diffusi e collettivi*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1985, p. 115 ss. Per alcuni riferimenti circa la disciplina in ordinamenti stranieri cfr. KLAUS J. HOPT - DIETMAR BAETGE, *Rechtsvergleichung und Reform des deutschen Rechts-Verbandsklage und Gruppenklage*, in JÜRGEN BASEDOW - KLAUS J. HOPT - HEIN KÖTZ - DIETMAR BAETGE (a cura di), *Die Bündelung gleichgerichteter Interessen im Prozeß. Verbandsklage und Gruppenklage*, J.C.B. Mohr Siebeck GmbH & Co., Tübingen, 1999, p. 11 ss.; CARLO MARIA VERARDI, *Accesso alla giustizia e tutela collettiva dei consumatori*, in ANTONIO TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 1331 ss.; MICHELE TARUFFO, *Some remarks on group litigation in comparative perspective?*, in *11 Duke J. Comp. & Int'l Law*, 2001, p. 405 ss.; MARIO BESSONE, *Informazione pubblicitaria e disciplina del contratto nelle esperienze francesi di tutela del consumatore*, in *Giur. it.*, 1981, IV, c. 1; SERGE GUINCHARD, *L'action de groupe en procédure civile française*, in *Rev. int. dr. comp.*, 1990, II, p. 600 ss.; RAYMOND MARTIN, *L'action en représentation conjointe des consommateurs*, in *Semaine Juridique (J.C.P.)*, éd. G., 1994, I, p. 191 ss.; CRISTINA RAPISARDA, *Protezione del consumatore e tecniche di controllo giudiziale nell'ordinamento svedese: la Market Court*, in AA.VV., *Studi in onore di Enrico Tullio Liebman*, vol. IV, cit., p. 2713; FRITZ BAUR, *Bemerkungen zu einigen atypischen Prozeßlagen*, *Ivi*, p. 109 ss.; DIETER LEIPOLD, *Verbraucherschutz - Todesstoß oder Überlebenschance für das Bürgerliche Recht?*, *Ivi*, p. 2693 ss.; PETER GOTTWALD, *Class action auf Leistung von Schadensersatz nach amerikanischem Vorbild im deutschen Zivilprozeß*, in *Zeitschrift für Zivilprozeß*, 1978, p. 1 ss.; STEPHANIE EICHOLTZ, *Die US-amerikanische Class Action und ihre deutschen Funktionsäquivalente*, J.C.B. Mohr Siebeck GmbH & Co., Tübingen, 2002, p. 225 ss.; BERNARD ECCHER, *Sulla legge austriaca per la tutela dei consumatori*, in *Riv. dir. civ.*, 1980, I, p. 275 ss.; GERARDO BROGGINI, *Compatibilità di sentenze statunitensi di condanna al risarcimento di "punitive damages" con il diritto europeo della responsabilità civile*, in *Eur. e dir. priv.*, 1999, p. 479 ss.; LUISA ANTONIOLLI DEFLORIAN, *I contratti dei consumatori nel diritto inglese fra common law e diritto comunitario: legal process e forme di tutela*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, I, p. 779 ss.

condendo, esigenze di individuazione di modelli processuali che si rivelino pienamente rispettosi del principio del “giusto processo”, sancito dall’art. 111 Cost. e della relativa riserva di legge posta in materia dalla stessa norma⁴¹⁴.

Ad un’analisi maggiormente particolareggiata, tuttavia, affiora, in tutta la sua evidenza, una certa (e preoccupante) inerzia, da parte del legislatore, rispetto ad un intervento risolutivo sul piano dei limiti soggettivi di efficacia del giudicato, *id est* di una sentenza in materia di tutela degli interessi collettivi e diffusi, a dispetto di alcune proposte sul tema avanzate in epoche anteriori, ma mai pervenute a soluzioni definitive sull’argomento: il riferimento va, in particolare, al progetto contenuto nel disegno di riforma della disciplina sulle condizioni generali del contratto, su elaborazione della Commissione Bianca nel 1981, all’interno del quale si caldeggiava l’ipotesi dell’inserimento, nel codice civile, dell’art. 1341 *quater*, commi 4, 5 e 6, secondo la seguente formulazione: “La sentenza che, a seguito dell’azione inibitoria, accerta la nullità della clausola contestata, inibisce al predisponente l’uso della clausola stessa o di altra clausola sostanzialmente identica in tutto il territorio nazionale.

La clausola ulteriormente inserita nelle condizioni generali di contratto, in violazione della inibitoria, si considera come non apposta. La domanda di inibitoria accolta con sentenza passata in giudicato non può essere riproposta da altri legittimati dinanzi allo stesso o ad altri tribunali. Il rigetto della domanda non ne preclude la proponibilità da parte di altri legittimati, né preclude l’accertamento della nullità della clausola da parte del giudice adito dal singolo aderente”⁴¹⁵. Si trattava di

⁴¹⁴ Cfr. ANTONIO CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 109.

⁴¹⁵ Sul punto si rimanda a SALVATORE TONDO, *Su un progetto di riforma della disciplina delle condizioni generali di contratto (in margine ad un Convegno di Fiuggi, 5-6 giugno 1981)*, in *Foro it.*, 1981, V, c. 282; CRISTINA RAPISARDA, *Spunti in tema di efficacia del giudicato secundum eventum litis con particolare riguardo all’esperienza tedesca sulle condizioni generali del contratto*, in *Riv. crit. dir. priv.*,

una proposta di riforma che affondava le sue radici, sotto il profilo dell'estensione del giudicato, nel contenuto del paragrafo 21 dell'*Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch* tedesco del 1977⁴¹⁶, ove si prevedeva, espressamente, che la sentenza di accoglimento del ricorso per l'annullamento di una determinata clausola contrattuale produce i suoi effetti non solo *inter partes*, ma *erga omnes* e, dunque, anche nei confronti di soggetti terzi⁴¹⁷.

Il prolungato silenzio da parte del legislatore circa questo delicato aspetto della tutela degli interessi diffusi⁴¹⁸, perciò, costituisce una delle principali motivazioni sottese al fatto che, all'interno del dibattito dottrinale, si sia assistito ad una serie di differenti proposte, tendenti, da un lato, ad una estensione del giudicato *secundum eventum litis* (in particolare unicamente nel caso di giudicato favorevole), e, dall'altro, ad una estensione *ultra partes* generalizzata; entrambe le tendenze, tuttavia, non privano la questione in esame delle problematiche di difficile soluzione che la circondano. In particolare, nel primo senso, come è stato evidenziato, l'esigenza di tutelare il convenuto contro il rischio di poter subire più processi aventi ad oggetto la medesima domanda risulta, solo

1988, p. 139 ss.; FRANCO BONELLI, *A proposito di una recente proposta di riforma del diritto delle condizioni generali del contratto*, in *Riv. dir. civ.*, 1981, II, p. 461 ss.

⁴¹⁶ Il cui testo è reperibile in *Foro it.*, 1979, V, c. 46.

⁴¹⁷ Per interessanti raffronti cfr. HORST DIETHER HENSEN, *AGB-Gesetz. Kommentar zum Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen*, in PETER ULMER - ERICH BRANDNER - HORST DIETHER HENSEN (a cura di), *AGB-Recht. Kommentar zu den §§ 305-310 Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch und zum UnterlassungsklagenGesetz*, 10 Auflage, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, 2011, p. 11 ss.; PETER GILLES, *Prozessrechtliche Probleme von verbraucherpolitischer Bedeutung bei den neuen Verbraucherverbandsklagen im deutschen Zivilrecht*, cit., p. 20 ss.; STEPHANIE EICHOLTZ, *Die US-amerikanische Class Action und ihre deutschen Funktionsäquivalente*, cit., p. 278 ss.; CRISTINA RAPISARDA, *Spunti in tema di efficacia del giudicato secundum eventum litis con particolare riguardo all'esperienza tedesca sulle condizioni generali del contratto* cit., p. 150 ss.; GIORGIO DE NOVA, *La legge tedesca sulle condizioni generali del contratto*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, I, p. 107 ss.; VINCENZO FRANCESCHELLI - MICHAEL LEHMANN, *La nuova legge tedesca sulle condizioni generali del contratto*, in *Foro it.*, 1978, V, c. 35; MICHAEL JOACHIM BONELL, *Prime osservazioni in ordine alla recente legge tedesca sulle condizioni generali di contratto*, in *Giur. comm.*, 1977, I, p. 488 ss.

⁴¹⁸ Sul punto cfr. ANTONIO CARRATTA, *Brevi osservazioni sull'inibitoria a tutela di consumatori e utenti*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *Giusto processo civile e procedimenti decisorii sommari*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 119 ss.

apparentemente, trascurata, in quanto il convenuto medesimo “ha sempre a disposizione lo strumento della chiamata in causa ex art. 106 c.p.c., onde fare in modo che la sentenza manifesti la sua efficacia nei confronti dei terzi interessati anche in caso di rigetto; e per la notificazione dell’atto di chiamata in causa potrà essere chiesta l’autorizzazione ad avvalersi dello strumento della notificazione per pubblici proclami, ex art. 150”⁴¹⁹; in senso contrario, invece, si è sostenuto che nell’alternativa tra l’estensione indiscriminata del giudicato ai terzi, con conseguente lesione del diritto di difesa di questi ultimi, e la completa esclusione di tale estensione, che, invece, andrebbe a frustrare l’esigenza di tutela allargata che è propria e fisiologica degli interessi diffusi e collettivi, “la soluzione dell’estensione del giudicato *secundum eventum litis* appare la sola in grado di realizzare una forma di tutela ampliata nel rispetto delle garanzie della difesa”⁴²⁰, smontando, in questo modo, ogni possibile

⁴¹⁹ In questo senso, fornendo una interpretazione di tipo analogico dell’art. 1306 c.c., si esprime ANDREA PROTO PISANI, *Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi (o più esattamente: superindividuali) innanzi al giudice civile ordinario*, in AA.VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 284; cfr. anche GIORGIO COSTANTINO, *Brevi note sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi davanti al giudice civile*, cit., p. 234, il quale osserva che “nell’ipotesi in cui i controinteressati vincitori non procedano alla esecuzione, i controinteressati rimasti assenti avranno l’obbligo di instaurare un nuovo processo di cognizione, al fine di munirsi di un valido titolo esecutivo, in quanto l’art. 475, 2° comma, c.p.c. [...] induce l’interprete a ritenere senz’altro il termine ‘parti’ nel senso di parti del processo di cognizione, escludendo, quindi, la possibilità che l’esecuzione della sentenza possa essere chiesta da chi non ha partecipato al processo stesso”; nello stesso senso cfr. IDEM, *Contributo allo studio del litisconsorzio necessario*, cit., p. 10 ss.; ADA PELLEGRINI GRINOVER, *Le garanzie costituzionali del processo nelle azioni collettive*, in AA.VV., *Studi in onore di Enrico Allorio*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1989, p. 486 ss.; IDEM, *Il nuovo processo brasiliano del consumatore*, in *Riv. dir. proc.*, 1991, p. 1057 ss.; IDEM, *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi nel sistema brasiliano*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, p. 66 ss.

⁴²⁰ Cfr. MICHELE TARUFFO, *Intervento*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 330; cfr. anche CORRADO VOCINO, *Sui cosiddetti interessi diffusi*, in AA.VV., *Studi in memoria di Salvatore Satta*, cit., p. 1907, ad avviso del quale “la vittoria dell’inespugnabile art. 2909 c.c. [...] non è, altrettanto certamente, agevolata nemmeno dall’erroneo ricorso, tramite l’art. 1317, all’art. 1306 c.c., tranne non si voglia coltivare una nozione tutta personale ed arbitraria dell’obbligazione indivisibile, o patrocinare un’inammissibile interpretazione estensiva o una, del pari, insostenibile applicazione delle norme che la governano, le quali, tra l’altro, non risulterebbero neppure eccessivamente proficue, dal momento che a farsi sentire non sarebbe tanto l’esigenza di estendere gli effetti

ricostruzione in termini di estensione generale ed omnicomprensiva degli effetti del giudicato⁴²¹.

Ne consegue che, se da un lato l'ammissione di un'estensione del solo giudicato favorevole, pur salvaguardando, in ogni caso, la fondamentale garanzia costituzionale del diritto di difesa in relazione a quanti non abbiano partecipato al processo, comporta, *de facto*, sia la possibilità di reiterare l'azione nei confronti del medesimo convenuto ogni volta che si tratti di una sentenza di rigetto, sia quella di assistere ad un contrasto di giudicati⁴²² in merito ad una stessa situazione giuridica,

della sentenza di accoglimento, la cui esecuzione, per necessità di fatto, non può non giovare a chiunque vanti un eguale diritto, quanto, se mai, quella di impedire la ripetuta proposizione di ulteriori ed infinite domande contro la stessa persona, dopo il rigetto della prima e fin tanto che una almeno di esse non venga accolta”.

⁴²¹ In questo senso cfr. MAURO CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 191 ss.; IDEM, *Formazioni sociali e interessi in gruppo davanti alla giustizia civile*, cit., p. 394 ss.; NICOLÒ TROCKER, *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi con particolare riguardo alla protezione dei consumatori contro atti di concorrenza sleale: analisi comparativa dell'esperienza tedesca*, in ANTONIO GAMBARO (a cura di), *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato. Con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori*, cit., p. 447 ss., in particolare p. 485 alla nota n° 62; IDEM, *Processo civile e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 215 ss.; VITTORIO DENTI, *Profili civilistici della tutela degli interessi diffusi nella collettività*, in AA.VV., *Strumenti per la tutela degli interessi diffusi nella collettività (Atti del Convegno di Bologna, 5-6 dicembre 1981)*, cit., p. 51 ss. In tempi più recenti, sostengono l'estensione del giudicato (favorevole o sfavorevole) anche agli altri legittimati, tra gli altri, LUIGI MONTESANO, *Tutela giurisdizionale dei diritti dei consumatori e dei concessionari di servizi di pubblica utilità nelle normative sulle clausole abusive e sulle autorità di regolazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1997, p. 10 ss.; GIUSEPPE TARZIA, *La tutela inibitoria contro le clausole vessatorie*, *Ivi*, p. 640 ss., ove si sottolinea che “solo così si eviterà che l'azione inibitoria contro le clausole vessatorie si trasformi in un'azione vessatoria, riproponibile *sine die*, in caso di rigetto, contro il medesimo professionista, con gravi conseguenze sul funzionamento dell'impresa e del mercato”; FILIPPO DANOVÌ, *L'azione inibitoria in materia di clausole vessatorie*, cit., p. 1073 ss.; CAROLA MORETTI, *Note in tema di efficacia soggettiva dell'azione inibitoria prevista dall'art. 1469-sexies c.c.*, *Ivi*, 1997, p. 883 ss.; interessanti anche i raffronti di ADA PELLEGRINI GRINOVER, *Le azioni collettive ibero-americane: nuove questioni sulla legittimazione e la cosa giudicata*, in *Riv. dir. proc.*, 2003, p. 21, ove si afferma che nel sistema brasiliano, in caso di controversie aventi ad oggetto la tutela di interessi diffusi (o collettivi), “la disciplina degli effetti della sentenza è fondata sul principio del prodursi degli effetti *erga omnes*, con l'esclusione del caso di rigetto della domanda per insufficienza di prove (ipotesi nella quale qualunque legittimato potrà riproporre la medesima domanda mediante l'utilizzazione di nuove prove; in ciò è da rinvenire la consacrazione dell'istituto della cosa giudicata *secundum eventum probationis*”.

⁴²² Si veda, sul punto, VIRGILIO ANDRIOLI, *Un po' di “Materiellesjustizrecht”*, cit., p. 959 ss.; in senso analogo anche CORRADO VOCINO, *Sui cosiddetti interessi diffusi*, in AA.VV., *Studi in memoria di Salvatore Satta*, cit., p. 1907 ss.

dall'altro una estensione indiscriminata del giudicato *ultra partes* (favorevole e non), che si basi su un adattamento, all'ordinamento italiano, dell'istituto di origine anglosassone dell'*ideological plaintiff* sul quale si fonda il sistema delle *class actions*), prescindendo, invece, da una corretta impostazione del problema nei termini della legittimazione ad agire, non può far passare in secondo piano proprio il problema della salvaguardia della garanzia costituzionale del contraddittorio nei confronti di quei soggetti rimasti, in ogni caso, ai margini della vicenda processuale⁴²³.

In particolar modo, la soluzione secondo la quale nelle ipotesi di tutela di interessi collettivi e diffusi il giudicato, inteso vuoi quale sentenza di accoglimento vuoi quale provvedimento di rigetto, esplicherebbe i propri effetti nei confronti di tutti gli altri legittimati⁴²⁴, o, per estremo, anche nei confronti di tutti gli appartenenti alla categoria rappresentata, è stata ripetutamente prospettata da larga parte della dottrina, soprattutto in base al rilievo per cui, con specifico riferimento alle controversie collettive in materia di lavoro ed alle azioni in materia elettorale⁴²⁵, vi sarebbero casi in cui “l'attività dell'individuo è espressione ed istromento dell'interesse della collettività a cui appartiene, dovendosi, in base a tale circostanza, negare che il brocardo

⁴²³ Cfr. VINCENZO VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, cit., p. 154, il quale, pur ammettendo che “le esigenze di tutela e garanzia degli interessi a dimensione collettiva sono obiettivamente diverse dalle esigenze di garanzia delle situazioni strettamente individuali”, riconosce che, in termini generali, “la possibilità di estensione non può prescindere dalla piena garanzia del contraddittorio nei confronti di tutti coloro i quali potrebbero subire gli effetti della sentenza”; cfr. anche NICOLÒ TROCKER, *I limiti soggettivi del giudicato tra tecniche di tutela sostanziale e garanzie di difesa processuale (profili dell'esperienza giuridica tedesca)*, in *Riv. dir. proc.*, 1988, p. 35 ss.

⁴²⁴ Cfr. FILIPPO DANOVI, *L'azione inibitoria in materia di clausole vessatorie*, cit., p. 1069 ss.; LUIGI MONTESANO, *Tutela giurisdizionale dei diritti dei consumatori e dei concessionari di servizi di pubblica utilità nelle normative sulle clausole abusive e sulle autorità di regolazione*, cit., p. 7 ss.

⁴²⁵ Sul punto cfr. ANDREA PROTO PISANI, *Appunti sui rapporti tra i limiti soggettivi di efficacia della sentenza civile e la garanzia costituzionale del diritto di difesa*, cit., p. 1252; IDEM, *Il procedimento di repressione dell'attività antisindacale*, in IDEM, *Studi di diritto processuale del lavoro*, cit., p. 79; VINCENZO VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, cit., p. 110 ss.; GIROLAMO MONTELEONE, *I limiti soggettivi del giudicato civile*, CEDAM, Padova, 1978, pp. 177-178.

del diritto individualistico: *res inter alios acta neque nocet neque prodest*, sia incompatibile col regime della tutela giurisdizionale di diritti o interessi collettivi e diffusi⁴²⁶; secondo simile impostazione è possibile rinvenire, preliminarmente, all'interno di quei rapporti tra interessi diffusi e diritti individuali dei singoli appartenenti alla categoria, una relazione di pregiudizialità-dipendenza⁴²⁷, come può notarsi *ex art.* 28 dello Statuto dei lavoratori.

Orbene, in virtù di tale ricostruzione, è stato affermato come la sentenza ottenuta da un organismo rappresentativo di alcune posizioni giuridiche plurisoggettive, sia di accoglimento che di rigetto, spieghi i propri effetti riflessi nei confronti dei diritti dipendenti dei singoli membri della collettività⁴²⁸.

Una soluzione siffatta, tuttavia, è stata ampiamente sottoposta a critiche, dal momento che molteplici circostanze indurrebbero a dubitare fortemente circa la possibile ricostruzione del rapporto tra interessi plurisoggettivi e diritti individuali nei termini di pregiudizialità-dipendenza⁴²⁹; ed infatti, affinché possa parlarsi correttamente di nesso di pregiudizialità-dipendenza, è necessario che il diritto pregiudiziale sia idoneo a costituire un fatto costitutivo del diritto dipendente, *rectius* dell'effetto o del segmento dello stesso diritto⁴³⁰. Nel campo degli

⁴²⁶ In questi termini LODOVICO MORTARA, *Per la riforma della legge sui probiviri - 15 giugno 1893*, in *Giur. it.*, 1904, IV, c. 31; in senso analogo anche GIUSEPPE CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale civile*, cit., p. 287 ss.

⁴²⁷ Cfr. ANDREA PROTO PISANI, *Appunti sui rapporti tra i limiti soggettivi di efficacia della sentenza civile e la garanzia costituzionale del diritto di difesa*, cit., p. 1245 ss., il quale equipara tali fattispecie a quelle previste dagli artt. 2377-2378 e 2453 c.c., sostenendo che, in tutte le ipotesi di pregiudizialità-dipendenza, i soggetti legittimati ad agire sarebbero legittimati straordinari e che, pertanto, si avrebbero le condizioni necessarie per il prodursi dell'efficacia riflessa della sentenza. L'A., tuttavia, precisa anche che "il ricorso a tali categorie deve essere inteso *cum grano salis*, sia perché si tratta, spesso, di fenomeni ancora *in fieri* e sia perché non può escludersi che queste categorie non si rivelino del tutto adeguate a ricomprendere tali fenomeni".

⁴²⁸ Cfr. ANDREA PROTO PISANI, *Il procedimento di repressione dell'attività antisindacale*, in IDEM, *Studi di diritto processuale del lavoro*, cit., p. 79.

⁴²⁹ È di questo avviso ANDREA GIUSSANI, *Considerazioni sull'art. 1469-sexies cod. civ.*, in *Riv. dir. priv.*, 1997, p. 335.

⁴³⁰ Cfr. CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 263.

interessi collettivi e diffusi, poi, le situazioni giuridiche sostanziali presentano un momento genetico indipendente l'una dall'altra, in quanto non pare esserci alcun vincolo, né tra i titolari delle medesime posizioni di interesse diffuso né tra i singoli appartenenti alla categoria e gli organismi rappresentativi legittimati ad agire, in quanto non sussiste alcun rapporto giuridico tra le parti. L'elemento che accomuna tali situazioni, lungi dall'essere assente, è, invece, riscontrabile nella condizione per cui un medesimo evento è idoneo a produrre ripercussioni su tutte le situazioni coinvolte; ed è per tale ragione che “si rende opportuna una gestione comune che, tuttavia, non è mai necessaria, poiché la circostanza che un determinato comportamento possa essere idoneo a soddisfare l'interesse di molti può avere rilievo sul piano pratico, ma non necessariamente su quello giuridico”⁴³¹.

Se anche volesse prescindere da una configurazione delle situazioni sostanziali in esame secondo i criteri della pregiudizialità-dipendenza, occorre, tuttavia, rammentare come sia stata, in più occasioni, evidenziata la presenza di un più generico nesso di interdipendenza⁴³² tra interessi diffusi e collettivi e diritti individuali di appartenenti ad una categoria, idoneo a giustificare l'estensione del giudicato a tutti i soggetti, terzi rispetto al giudizio ma membri di una determinata classe⁴³³. Sviluppando una siffatta considerazione si è giunti a ricondurre, sovente, le norme poste a tutela degli interessi collettivi e

⁴³¹ *Ibidem*. In senso contrario cfr. FEDERICO CARPI, *L'efficacia “ultra partes” della sentenza civile*, cit., *passim*. La teoria della pregiudizialità-dipendenza risulta, comunque, in molte parti accolta, per quanto concerne i rapporti tra interessi diffusi e diritti individuali, anche in materia di clausole vessatorie: cfr., ad esempio, MARIO LIBERTINI, *L'azione inibitoria collettiva in materia di clausole vessatorie (art. 1469 sexies c.c.)*, in *Dir. priv.*, 1996, p. 197 ss., il quale parla esplicitamente di una efficacia *secundum eventum litis*; ELENA SARA CHIARA MARINUCCI, *Gli effetti della sentenza inibitoria prevista dall'art. 1469 sexies c.c.*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, p. 219, la quale evidenzia che si tratta, più precisamente, di una pregiudizialità logica, concludendo, nonostante ciò, per una efficacia di una sentenza soltanto *inter partes*.

⁴³² Si tratta di una impostazione risalente a WIDAR CESARINI SFORZA, *Gli interessi collettivi e la Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1964, I, p. 49 ss.

⁴³³ Cfr. TIZIANO TREU, *Attività antisindacale e interessi collettivi*, in *Pol. dir.*, 1971, p. 565 ss.

diffusi nell'alveo della giurisdizione oggettiva⁴³⁴, in modo che la sentenza, rappresentando un'applicazione dello stesso diritto oggettivo, sarebbe idonea ad esplicare i propri effetti *erga omnes*.

Non sono mancate critiche ad una tale ricostruzione, anche piuttosto autorevoli: infatti, pur accettando la funzionalità dell'art. 1469-*sexies* c.c. rispetto alla tutela di valori di diritto oggettivo, viene, contestualmente, negato che l'efficacia del giudicato possa estendersi tanto agli altri legittimati quanto agli appartenenti alla categoria rappresentata, a prescindere dal contenuto della sentenza⁴³⁵; una simile osservazione si basa, chiaramente, sul presupposto che non ci si troverebbe in presenza di una stessa azione, bensì di azioni diverse, seppure prescindendo dalla individuazione di situazioni giuridiche sostanziali disomogenee. Circa le azioni collettive proponibili dai diversi enti legittimati, infatti, il solo mutamento dell'elemento soggettivo consente di affermare che si tratta di distinte azioni, soprattutto in virtù dell'oggetto coinvolto.

Da quanto osservato può desumersi, quindi, come nei casi di estensione *ultra partes* l'efficacia del giudicato vada a prodursi nei confronti dei terzi a prescindere dal contenuto, favorevole o meno, della statuizione, in quanto l'efficacia *secundum eventum litis*, lungi dal costituire un fenomeno generale, risulta, invece, applicabile unicamente allorquando espressamente riconosciuta dalla legge; e non è mancato chi abbia giustificato una simile impostazione sulla base del fatto che, in tali ipotesi, il legislatore prevede che l'attività del soggetto legittimato,

⁴³⁴ Cfr. UMBERTO ROMAGNOLI, *Aspetti processuali dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, cit., p. 1310 ss.; EDUARDO GRASSO, *Gli interessi della collettività e l'azione collettiva*, cit., p. 36 ss.

⁴³⁵ Cfr. CLAUDIO CONSOLO, *Clausole abusive e processo*, cit., p. 479; è evidente, nell'opera dell'A., l'accoglimento della teoria sulla consumazione dell'azione, nei casi di azioni concorrenti, facente capo ad Enrico Tullio Liebman, e, per quanto concerne i rapporti tra azione collettiva ed azione individuale, l'accoglimento della teoria, maggiormente restrittiva, secondo cui la sentenza emessa nel primo giudizio non avrebbe alcuna efficacia nei confronti degli appartenenti alla categoria, in mancanza di una norma espressa come quella, già citata, prevista dal "Progetto Bianca" o dal § 21 dell'*AGB-Gesetz*; per ulteriori riferimenti cfr. ENRICO TULLIO LIEBMAN, *Azioni concorrenti*, in IDEM, *Problemi del processo civile*, Morano, Napoli, 1962.

singolo o associazione, sia finalizzata alla “attuazione stessa dell’ordinamento” e che, in tal caso, “la tutela dell’interesse pubblico generale o collettivo meriti una valutazione prevalente rispetto alla salvaguardia dei diritti dei singoli, i quali subirebbero una sorta di affievolimento”⁴³⁶.

Si assisterebbe, quindi, da un lato ad un principio di ordine generale, in virtù del quale il giudicato, di qualunque contenuto, dovrà formarsi allo stesso modo per tutte le parti, vincitrici o soccombenti che siano⁴³⁷, e, dall’altro, alla necessità di assicurare l’attuazione del provvedimento in omaggio al principio dell’uguaglianza sostanziale così come sancito dall’art. 3, 2° comma, Cost., la quale attuazione, tuttavia, non sarebbe possibile se non in uguale maniera nei confronti di tutti i soggetti⁴³⁸.

Alla medesima conclusione di estensione *ultra partes* del giudicato è pervenuto anche chi ha seguito percorsi argomentativi differenti: in primo luogo, vi è, in dottrina, chi ha ritenuto una simile concezione di giudicato applicabile, esclusivamente, nelle ipotesi in cui le associazioni di rappresentanza non siano idonee a tutelare in giudizio un diritto ad esse facenti capo, bensì gli interessi (collettivi) dei consumatori, in un’ottica secondo cui “le azioni concorrenti perseguono tutte solo la stessa tutela di interessi collettivi che, in sé, non concorrono a costituire la sfera giuridica ed il contenuto di situazioni soggettive sostanziali proprie ed esclusive degli attori”⁴³⁹, al contrario, altre ipotesi generalmente ricondotte nell’ambito della stessa fattispecie si atteggiano

⁴³⁶ Così FEDERICO CARPI, *Cenni sulla tutela degli interessi collettivi nel processo civile e la cosa giudicata*, cit., pp. 958-959, il quale riconduce la fattispecie degli interessi diffusi ai c.d. interessi legittimi di diritto privato (azioni popolari, artt. 23, 2377-2378 c.c., nullità e decadenza dei brevetti industriali ecc.), mentre quella degli interessi collettivi al fenotipo dell’art. 28 dello Statuto dei lavoratori.

⁴³⁷ Cfr. FEDERICO CARPI, *L’efficacia “ultra partes” della sentenza civile*, cit., pp. 141-142.

⁴³⁸ Cfr. CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 266.

⁴³⁹ Cfr. LUIGI MONTESANO, *Tutela giurisdizionale dei diritti dei consumatori e dei concessionari di servizi di pubblica utilità nelle normative sulle clausole abusive e sulle autorità di regolazione*, cit., p. 10.

in maniera alquanto difforme, dal momento che sarebbero, piuttosto, riconducibili alla sfera delle azioni concorrenti, in cui gli stessi soggetti legittimati tutelano, direttamente, in giudizio, un diritto proprio⁴⁴⁰ (es. l'impugnazione delle delibere assembleari).

Un altro spunto di rilievo è giunto da chi ha affermato che le associazioni legittimate ad agire in giudizio a tutela di interessi collettivi assumerebbero la veste di sostituti processuali⁴⁴¹ dei singoli appartenenti alla categoria; la figura del consumatore, infatti, rientrerebbe nel concetto di parte in senso sostanziale, ex art. 2909 c.c., sicché non si sarebbe in presenza di un superamento dei limiti che tale norma impone; tuttavia anche in questo caso, è possibile ravvisare, da una parte, un contrasto abbastanza stridente con l'art. 24 Cost., nella misura in cui, non trattandosi di fattispecie di litisconsorzio necessario, vi sarebbe una automatica privazione, a detrimento del singolo, del diritto di tutelare la propria situazione giuridica sostanziale in giudizio⁴⁴² e, dall'altra, una frizione con il criterio di praticità che dovrebbe informare ogni iniziativa giudiziaria, dal momento che una simile ricostruzione implicherebbe, in ogni caso, la necessità di dedurre in giudizio tutti i singoli diritti individuali dei consumatori, risultando di attuazione, quantomeno, utopistica⁴⁴³.

Emerge in maniera chiara, allora, come un simile percorso argomentativo non mostri segnali idonei a far ritenere rispettati e garantiti il diritto di azione e difesa così come sanciti dalla Carta fondamentale, risultando, in proposito, insufficiente la figura della

⁴⁴⁰ Cfr., ancora, LUIGI MONTESANO, *La tutela giurisdizionale dei diritti*, cit., p. 268.

⁴⁴¹ L'impostazione risale a GIOVANNI PUGLIESE, (voce) *Giudicato civile (diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Giuffrè, Milano, 1988, p. 785 ss.

⁴⁴² Cfr. CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 267.

⁴⁴³ Cfr. MAURO CAPPELLETTI, *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, cit., pp. 55-56; GIROLAMO MONTELEONE, *I limiti soggettivi del giudicato civile*, cit., p. 177.

rappresentanza; come è stato, ulteriormente, notato⁴⁴⁴, tra l'altro, al fine di sostenere l'efficacia della sentenza di rigetto nei confronti di terzi, non costituirebbero un ausilio neppure le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale, in tema di declaratoria di illegittimità di alcune norme del codice di procedura penale, non essendo, queste ultime, valide nei confronti delle norme di diritto processuale civile e delle modalità di attribuzione degli strumenti a tutela dei diritti dei terzi⁴⁴⁵.

Il terzo non potrà, perciò, subire effetti della sentenza in maniera incontrastata, sulla base dell'esistenza di strumenti a carattere preventivo o successico che gli consentono di influire sulla decisione, trovandosi a patire un pregiudizio, seppur non tanto sotto forma di efficacia della sentenza *adversus eum*, nel caso di mancato intervento, quanto nella forma di danno subito dall'attuazione del provvedimento medesimo⁴⁴⁶.

Per altro verso, non è mancato, in dottrina, chi abbia sostenuto che la sentenza pronunciata a seguito di un giudizio avente ad oggetto la tutela di un interesse collettivo o diffuso espliciti una efficacia limitata nei confronti di quei soli soggetti che, all'interno del giudizio medesimo, hanno ricoperto il ruolo di parti vere e proprie⁴⁴⁷; a sostegno di un simile assunto, infatti, si è evidenziata la circostanza che l'efficacia *secundum*

⁴⁴⁴ Cfr. FRANCESCO DONATO BUSNELLI, *La cosa giudicata nelle obbligazioni solidali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1974, p. 424 ss.; l'A., distinguendo tra obbligazioni solidali "ad interesse unisoggettivo" (caratterizzate dal fatto che "è in gioco l'interesse di un solo debitore che forma la base dell'obbligazione, mentre gli altri non intervengono che come garanti") ed obbligazioni solidali "ad interesse comune" a tutti i debitori, opera un'estensione del giudicato al garante il quale sia rimasto terzo nella sua qualità di avente causa (e non al debitore principale) ed ai condebitori o concreditori di un'obbligazione ad interesse comune in qualità di parti in senso sostanziale; sul punto cfr. anche IDEM, (voce) *Obbligazione: IV) Obbligazioni divisibili, indivisibili e solidali*, cit., p. 3.

⁴⁴⁵ Si tratta, nello specifico, di Corte cost., 22 marzo 1971, n. 55, in *Giur. cost.*, 1971, p. 573 ss. e di Corte cost., 27 giugno 1973, n. 99, in www.giurcost.org.

⁴⁴⁶ In questo senso cfr. LODOVICO MORTARA, *Commentario del Codice e delle leggi di procedura civile*, vol. IV, cit., p. 518 ss.; GIUSEPPE CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale civile*, cit., pp. 1013-1014; FRANCESCO PAOLO LUISO, (voce) *Opposizione di terzo*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXI, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1990, p. 6 ss.

⁴⁴⁷ Cfr. CLAUDIO CECHELLA, *Coordinamento fra azione individuale e azione sindacale nel procedimento ex art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1984, I, p. 454 ss.; CORRADO FERRI, *L'azione inibitoria prevista dall'art. 1469-sexies c.c.*, in *Riv. dir. proc.*, 1996, p. 940 ss.

eventum litis debba essere espressamente prevista per legge, con la conseguenza che “ove ciò non accada, potrà unicamente ammettersi che la sentenza possa costituire un precedente giudiziale”⁴⁴⁸.

Nonostante, tuttavia, una siffatta impostazione sembri, apparentemente, poco invasiva rispetto ai dettami costituzionali, si tratta, in ogni caso, di un tentativo non molto coerente con la sistematica ordinamentale complessivamente intesa: ciò, innanzitutto, perché il fenomeno dello *stare decisis* è proprio dei sistemi di *common law* e costituisce una deviazione rispetto ai canoni del processo italiano⁴⁴⁹, ove il giudice è chiamato a decidere, unicamente, *secundum probata et alligata partium*, e, in secondo luogo, perché l'accoglimento della teoria in questione, se pure risolve i problemi relativi alla legittimità dell'estensione dell'efficacia della sentenza nei confronti di terzi, non contemplandola affatto, svaluta gran parte del significato da attribuirsi alla tutela collettiva⁴⁵⁰.

Tra le due soluzioni maggiormente estreme, quella di tipo intermedio, in base alla quale nei confronti degli altri legittimati e dei soggetti appartenenti ad una specifica classe si produrrebbero gli effetti della sentenza unicamente in caso di esito favorevole del giudizio, rappresenta, sicuramente, quella che maggiormente ha attirato a sé i consensi e gli avalli della dottrina; e ciò secondo due tipologie di argomentazioni: da un lato, tramite l'attribuzione, alla sentenza *de qua*, di una efficacia *secundum eventum litis*⁴⁵¹, dall'altro tramite il

⁴⁴⁸ Cfr. CORRADO FERRI, *Op. ult. cit.*, p. 943.

⁴⁴⁹ Sul tema, cfr. RICCARDO MANDELLI, *Recenti sviluppi del principio dello stare decisis in Inghilterra e in America*, in *Riv. dir. proc.*, 1979, p. 660 ss.; UGO MATTEI, *Stare decisis. Il valore del precedente giudiziario negli Stati Uniti d'America*, Giuffrè, Milano, 1988; PIER GIUSEPPE MONATERI, *L'occhio del comparatista sul precedente giudiziario in Italia*, in *Contr. impr.*, 1988, p. 192 ss.

⁴⁵⁰ Cfr. CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 274.

⁴⁵¹ Cfr. GIUSEPPE CHINÈ, (voce) *Consumatore (contratti del)*, in *Enc. dir.* vol. IV, Giuffrè, Milano, 2001, p. 431 ss.; GIORGIO COSTANTINO, *Brevi note sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi davanti al giudice civile*, cit., p. 234 ss.; ANDREA PROTO PISANI, *Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi (o più esattamente: superindividuali) innanzi*

riconoscimento, in caso di accoglimento della domanda, della consumazione dell'azione e della successiva carenza di interesse ad agire in capo a chi sarebbe legittimato a proporre l'azione⁴⁵². Entrambe le piste di ricerca presentano alcuni caratteri che le rendono, in talune circostanze, sovrapponibili e poco differenziabili, essendo state ripercorse, in dottrina, sia tramite il riconoscimento che l'efficacia venga prodotta solo nei confronti delle altre associazioni dotate di legittimazione, sia tramite l'affermazione che essa si produca anche nei confronti dei singoli appartenenti alla categoria⁴⁵³.

Il riferimento comune, tuttavia, rimane quello della teoria c.d. della "consumazione dell'azione", risalente ad autorevole dottrina e formulata in ordine ai casi di concorso soggettivo tra azioni per diversità delle persone⁴⁵⁴. La teoria in questione ricostruisce l'ipotesi in cui ci si trovi in presenza di una pluralità di azioni, distinte per la diversità dei soggetti attivi o passivi e dette azioni siano di spettanza di tutti i singoli, in considerazione del fatto che "la loro reciproca connessione si manifesta in ciò, che il trionfo di una di esse estingue le altre, poiché rimangono

al giudice civile ordinario, in AA.VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., pp. 285-286; SERGIO MENCHINI, *Il giudicato civile*, cit., p. 195 ss.; EMANUELE ODORISIO, *La tutela giurisdizionale dei diritti dei consumatori e degli utenti: concorso di azioni e "giusto processo" civile*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 495 ss.; FLAVIO LAPERTOSA, *Profili processuali della disciplina delle clausole vessatorie nei contratti con il consumatore*, in *Riv. dir. proc.*, 1998, pp. 724-725.

⁴⁵² Cfr. ANDREA GIUSSANI, *Considerazioni sull'art. 1469-sexies cod. civ.*, cit., p. 335; CARMINE PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, cit., p. 674 ss.; ANTONIO CARRATTA, *Brevi osservazioni sull'inibitoria a tutela di consumatori e utenti*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *Giusto processo civile e procedimenti decisorii sommari*, cit., p. 129 ss.; LUIGI MONTESANO, *Tutela giurisdizionale dei diritti dei consumatori e dei concessionari di servizi di pubblica utilità nelle normative sulle clausole abusive e sulle autorità di regolazione*, cit., p. 10, seppur con riferimento alle ipotesi in cui le associazioni tutelino in giudizio, oltre agli interessi collettivi, anche diritti propri, come avviene, ad avviso dell'A., ai sensi dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori.

⁴⁵³ Cfr. FLAVIO LAPERTOSA, *Profili processuali della disciplina delle clausole vessatorie nei contratti con il consumatore*, cit., p. 725.

⁴⁵⁴ Si tratta della teoria elaborata da ENRICO TULLIO LIEBMAN, *Azioni concorrenti*, in IDEM, *Problemi del processo civile*, cit., p. 54 ss.; IDEM, *Efficacia ed autorità della sentenza*, cit., *passim*.

senza oggetto, mentre che il rigetto dell'una lascia sussistere intatte le altre⁴⁵⁵; e ciò in quanto “la diversità di effetti della sentenza rispetto alle azioni concorrenti, secondo che sia di accoglimento o di rigetto, è normale alla figura del concorso di azioni”⁴⁵⁶.

La summenzionata tesi non è andata esente da critiche, mosse, soprattutto, dall'obiezione secondo cui si tratterebbe di una prospettiva per nulla differente rispetto a quella dell'efficacia *secundum eventum litis*⁴⁵⁷, più volte ritenuta non accettabile dalla stessa dottrina di cui sopra; si è poi osservato che “né alle azioni previste per l'impugnazione delle delibere assembleari né a quelle in materia di interessi collettivi e diffusi sarebbero sottese tante situazioni giuridiche sostanziali quanti sono i legittimati all'azione, essendoci, invece, un solo diritto”⁴⁵⁸, ovvero che “qualora vi siano interessi pubblici, collettivi o sociali, i diritti individuali sarebbero destinati a subire un affievolimento per consentire la più adeguata tutela di tali, prevalenti, interessi”⁴⁵⁹.

In tal guisa il giudicato si ritroverebbe a produrre, in entrambi i casi, i propri effetti nei confronti di tutti i soggetti che, seppur legittimati ad agire, siano rimasti terzi rispetto al giudizio. Si tratta, a ben vedere, di critiche che affondano le proprie radici non tanto nel diritto processuale, quanto in quello sostanziale, in quanto non ne viene condivisa, sostanzialmente, l'impostazione del fenomeno delle azioni concorrenti come “riguardante una pluralità di diversi diritti, che non invece dal punto di vista degli effetti che si riconoscono alla sentenza”⁴⁶⁰. Tuttavia

⁴⁵⁵ Cfr. ENRICO TULLIO LIEBMAN, *La cosa giudicata nelle questioni di stato*, in IDEM, *Efficacia ed autorità della sentenza*, cit., p. 169.

⁴⁵⁶ Cfr. ENRICO TULLIO LIEBMAN, *Pluralità di legittimati all'impugnazione di un unico atto*, in IDEM, *Problemi del processo civile*, cit., p. 67.

⁴⁵⁷ Cfr. EMILIO BETTI, *Diritto processuale civile italiano*, Società Editrice “Il Foro italiano”, Roma, 2° ed., 1936, p. 619 ss.

⁴⁵⁸ Cfr. CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 276, la quale riprende le critiche di ANDREA PROTO PISANI, *Opposizione di terzo ordinaria*, cit.

⁴⁵⁹ Si esprime così FEDERICO CARPI, *L'efficacia “ultra partes” della sentenza civile*, cit., p. 49 ss.

⁴⁶⁰ In questo senso, ancora, CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 277.

non vi è chi non abbia tentato di rispondere a tali critiche, cercando di dimostrarne la carenza di pertinenza in virtù del fatto che, con la teoria della consumazione dell'azione, si individuerebbe il fenomeno del concorso di azioni non soltanto nell'ipotesi in cui vi sia una molteplicità di diritti, ma anche allorquando ci si trovi in presenza di una situazione giuridica unica con pluralità di legittimati secondari. La tesi dell'efficacia *secundum eventum litis* viene, invece, accolta da quanti ritengono che il nostro ordinamento permetta di rinvenire, al suo interno, un tale principio generale in tutte le ipotesi in cui oggetto del giudizio siano situazioni giuridiche a rilevanza superindividuale, e così, particolarmente, in materia di interessi collettivi e diffusi.⁴⁶¹

Le impostazioni di cui si è dato contezza prendono tutte le mosse da dati normativi abbastanza delineati e saldi, in quanto contenuti in disposizioni costituzionali: la linea di differenziazione è, però, insita nelle modalità di rilevanza che viene attribuita alle norme medesime; più volte si è rilevato come vi siano ipotesi in cui la tutela giurisdizionale che si attua con la sentenza “non può spiegare i suoi effetti più pieni ove non si attui nei confronti di tutti i titolari delle situazioni giuridiche sostanziali aventi un medesimo contenuto (*petitum e causa petendi*); tra queste ipotesi devono, certamente, indicarsi gli interessi diffusi”⁴⁶². In particolare, è stato posto in luce come vi sarebbero tanto l'esigenza di garantire il rispetto del principio dell'economia giudiziale, evitando il moltiplicarsi di giudizi aventi medesimo *petitum*, quanto la necessità di evitare il verificarsi di contrasti di giudicati, ben potendo accadere, in caso di accoglimento della tesi dell'efficacia *inter partes* della sentenza,

⁴⁶¹ In questo senso cfr. GIORGIO COSTANTINO, *Brevi note sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi davanti al giudice civile*, p. 231 ss.; GIOVANNI VERDE, *Il nuovo processo di cognizione*, Jovene, Napoli, 1995, pp. 235-236; EMANUELE ODORISIO, *La tutela giurisdizionale dei diritti dei consumatori e degli utenti: concorso di azioni e “giusto processo” civile*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit. p. 496 ss.

⁴⁶² Cfr. CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 279.

che due domande identiche in tema di *petitum* siano l'una accolta e l'altra rigettata⁴⁶³.

La Corte costituzionale, tuttavia, nella nota pronuncia n. 55 del 1971 ha affermato che mentre il principio dell'economia dei giudizi non presenta una rilevanza costituzionale, dovendo, quindi, soggiacere alle esigenze di salvaguardia del diritto di azione e di difesa, il principio della certezza del diritto deve avere riguardo non tanto al possibile contrasto teorico di giudicati quanto, piuttosto, al contrasto pratico; e però, nonostante ciò, la Corte ha anche affermato che nel giudizio civile sussistono spazi in cui si rende possibile l'estensione del giudicato *ultra partes*, in quanto sono previsti adeguati strumenti di tutela del terzo, consentendo, dunque, di concepire, nel rispetto dell'art. 24 Cost., la possibile incidenza sui diritti dei terzi da parte della sentenza, "anche pregiudicandoli, eventualmente, in ragione di particolari esigenze"⁴⁶⁴. A dette esigenze, si contrappongono, tuttavia, altrettanto efficacemente, i principî sanciti dagli artt. 24 e 111 Cost. e 101 c.p.c., sulla base della considerazione che "se il nostro ordinamento consente che possa, in taluni casi, verificarsi un pregiudizio dei diritti dei terzi ad opera di una sentenza resa *inter alios*, non si vede perché esso non possa ammettere che, in taluni casi, i medesimi terzi, pur non avendo subito effetti di natura pregiudizievole, possano, invece giovare degli effetti favorevoli della sentenza, così come se l'art. 24 impone di contenere al massimo le ipotesi di efficacia *ultra partes*, la medesima esigenza non si avverte in relazione all'efficacia *secundum eventum litis*, anche nella sua variante della teoria della consumazione dell'azione"⁴⁶⁵.

In linea con le suesposte considerazioni può affermarsi, dunque, che è proprio nelle teorie intermedie che è possibile ravvisare il più evidente equilibrio tra la rilevanza plurisoggettiva degli interessi diffusi e

⁴⁶³ *Ibidem*.

⁴⁶⁴ *Ibidem*.

⁴⁶⁵ Cfr. CARMINE PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, cit., p. 667.

la salvaguardia piena ed effettiva del diritto di azione e di difesa così come sancito dall'art. 24 Cost.; in particolar modo, per quanto afferisce agli appartenenti ad una determinata categoria, nonché agli altri legittimati a proporre l'azione, entrambi i principî posti dall'art. 24 possono ritenersi, alquanto agevolmente, salvaguardati tramite l'accoglimento della teoria intermedia, ove si tenga presente la loro correlazione con la tutela di un diritto soggettivo o di un interesse.

Se una determinata lesione o pericolo vengono eliminati a seguito della sentenza emessa all'interno di un giudizio instaurato da un individuo, a tutela del proprio diritto, o da una associazione, a tutela dell'interesse collettivo, nei confronti del convenuto che ha posto in essere l'unico atto lesivo degli omologhi diritti soggettivi degli appartenenti alla categoria, "non sembra che possa sussistere *ratio* alcuna che impedisca alla pronuncia in questione di esplicitare i propri effetti (quantomeno pratici) anche nei confronti del terzo"⁴⁶⁶.

Va da sé come qualunque tipo di tutela di un diritto o interesse, in tanto risulterà meritevole di rilevanza giuridica in quanto al detto diritto o interesse andrà a contrapporsi una minaccia o una lesione, mancando la quale scomparirebbe, automaticamente, anche l'interesse ad agire di cui all'art. 100 c.p.c.⁴⁶⁷. Si tratta di una circostanza, quest'ultima, che risulta evidente anche prescindendo da una previa pronuncia di tipo giudiziale, dal momento che, al fine di ottenere la tutela inibitoria o repressiva, la parte che agisce in giudizio è tenuta ad allegare non soltanto l'esistenza del proprio diritto o di un interesse, ma anche l'esistenza di un fatto, anche solo potenzialmente, idoneo a ledere la situazione giuridica sostanziale dedotta in giudizio, in mancanza del quale il processo subirà

⁴⁶⁶ Sono parole, ancora, di CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 280.

⁴⁶⁷ Sul tema, *ex multis*, cfr. ALDO ATTARDI, *L'interesse ad agire*, CEDAM, Padova, 1955, *passim*; IDEM, *Interesse ad agire*, in *Dig. disc. priv.*, vol. IX, UTET, Torino, 1993, p. 514 ss.; LUCIO LANFRANCHI, *Note sull'interesse ad agire*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, p. 1093 ss.; BRUNO SASSANI, *Note sul concetto di interesse ad agire*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 1983, *passim*.

un arresto in virtù di una pronuncia di rito che dichiarerà la carenza dell'interesse ad agire. Va, dunque, riconosciuto, come ciò accada, nel medesimo modo, nel caso in cui il fatto lesivo venga eliminato da una pronuncia giudiziale⁴⁶⁸.

Il ragionamento svolto impone, ancora, di verificare se sia conforme a Costituzione anche la previsione di una vera e propria efficacia della cosa giudicata *secundum eventum litis*, posto che il riconoscimento dell'impossibilità, in alcune ipotesi, che il titolare di un diritto tutelabile in giudizio attraverso la proposizione di una domanda avente lo stesso *petitum* possa dedurre lo stesso in giudizio per carenza di interesse ad agire, non consente di poter affermare che la sentenza sia idonea a produrre i suoi propri effetti nei confronti dei terzi, "a meno di non voler accettare l'impostazione liebmaniana che distingue tra autorità del giudicato, quale riguardante solo i soggetti di cui all'art. 2909 c.c., ed efficacia della sentenza, che si produce nei confronti di tutti terzi in quanto atto autoritativo dello Stato"⁴⁶⁹.

Sussistono, tuttavia, una serie di circostanze che depongono a favore di una corretta distinzione tra il fenomeno dell'efficacia *secundum eventum litis* e quello della consumazione dell'azione. Come è stato sottolineato in dottrina, a proposito dell'art. 1306, 2° comma, c.c., l'efficacia *secundum eventum litis* non può definirsi operante *ipso iure*, in quanto la norma non fa che attribuire ai concreditori ed ai condebitori della parte vittoriosa la facoltà di avvalersi della sentenza⁴⁷⁰; in questo caso, al pari della consumazione dell'azione, la sentenza non andrebbe ad assumere, in via automatica, autorità di cosa giudicata nei confronti dei terzi, risultando, invece, opportuno un atto a carattere extra-giudiziale, *id*

⁴⁶⁸ Cfr. CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 281.

⁴⁶⁹ *Ivi*, p. 282.

⁴⁷⁰ In questo senso cfr. DOMENICO RUBINO, *Delle obbligazioni. Commento all'art. 1306 c.c.*, in GIUSEPPE BRANCA - ANTONIO SCIALOJA (a cura di), *Commentario del Codice civile*, cit., p. 288; FRANCESCO DONATO BUSNELLI, *La cosa giudicata nelle obbligazioni solidali*, cit., p. 393 ss.

est “un atto negoziale unilaterale di disposizione del proprio diritto, al fine di avvalersi dei risultati ottenuti da altri con la sentenza”⁴⁷¹. L’eccezione di giudicato esterno, in tal caso, in via opposta a quanto sostenuto da autorevole dottrina⁴⁷² e giurisprudenza⁴⁷³, andrebbe ad essere dedotta in giudizio unicamente su istanza della parte nei cui confronti si produce detta efficacia, e non, invece, dal giudice o dalla controparte, in quanto il vero e proprio giudicato andrebbe prodotto “tramite l’integrazione di tale atto di volontà; al contrario, la carenza di interesse ad agire per consumazione dell’azione potrebbe essere rilevata *ex officio* dal giudice in ogni momento del giudizio, costituendo una condizione dell’azione”⁴⁷⁴.

Accogliendo, invece, la differente impostazione secondo la quale occorre parlare di efficacia *secundum eventum litis* anche nell’ipotesi prevista *ex artt. 2377-2378 c.c.*, ne deriverebbe che un simile atto negoziale unilaterale, improntato sulla libertà del soggetto, non sarebbe affatto necessario, producendosi l’efficacia automaticamente nei confronti dei terzi ed essendo, sia la mancanza di interesse ad agire quanto l’efficacia del giudicato esterno, rilevabili *ex officio*; non è però mancato chi abbia fatto notare come rimanga almeno un aspetto a differenziare le due fattispecie: infatti, nel caso di vera e propria efficacia della sentenza *secundum eventum litis*, il condebitore o concreditore può far ricorso alla medesima come titolo esecutivo⁴⁷⁵, non verificandosi,

⁴⁷¹ Si esprime così CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 283.

⁴⁷² Cfr. GIUSEPPE CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale civile*, cit., p. 915; ENRICO TULLIO LIEBMAN, *Sulla rilevanza d’ufficio dell’eccezione di cosa giudicata*, in IDEM, *Efficacia ed autorità della sentenza*, cit., p. 171 ss.; CLAUDIO CONSOLO, *Spiegazioni di diritto processuale civile. I. Le tutele*, Zanichelli, Bologna, 1998, pp. 169-170.

⁴⁷³ Cfr. Cass. Sez. lav., 23 ottobre 1995, n. 11018, in *Foro it.*, 1996, I, c. 599; Cass. Sez. lav., 14 giugno 1999, n. 5886, in *Foro it.*, 2000, I, c. 856.

⁴⁷⁴ Cfr. CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 283.

⁴⁷⁵ Cfr. FRANCESCO DONATO BUSNELLI, *La cosa giudicata nelle obbligazioni solidali*, cit., pp. 432-433, il quale fa riferimento all’istituto dell’opposizione all’esecuzione *ex art. 615 c.p.c.*

invece, lo stesso nel caso di consumazione dell'azione, soprattutto in presenza di una sentenza di condanna.

Come può notarsi, quindi, l'interprete è chiamato a fronteggiare una certa difficoltà, insita sia nel distinguere le due figure, sia nel connotare la teoria dell'efficacia *secundum eventum litis* secondo una modalità eccessivamente garantista nei confronti dei soggetti rimasti terzi rispetto al giudizio; nello specifico, i problemi maggiori si pongono con riguardo alla possibilità di riconoscere anche alla sentenza di rigetto una qualche efficacia nei confronti di soggetti esterni. In caso di risposta affermativa non ci si troverebbe certo in una situazione di conformità con il dettato costituzionale, in quanto il titolare del diritto minacciato o leso si ritroverebbe ad assistere, in via definitiva, alla compromissione della propria situazione giuridica senza aver potuto esercitare quanto riconosciutogli dall'art. 24 Cost. In ragione di una tale prospettiva, perciò, come è stato notato, non sembra sufficiente a giustificare l'estensione *ultra partes* della sentenza di rigetto la circostanza per cui "sarebbe assurdo ritenere che l'efficacia [...] di cosa giudicata della decisione di accoglimento abbia portata generale, mentre l'avrebbe soltanto particolare, limitata a chi ha agito, la sentenza di rigetto"⁴⁷⁶.

Così come, allo stesso modo, non convince del tutto la tesi secondo la quale "la particolarità delle situazioni soggettive tutelate giustifica e rende ragione della necessità di pervenire ad una estensione *ultra partes* della cosa giudicata, in coerenza con l'impostazione per cui il diritto soggettivo di una pluralità di soggetti subirebbe un affievolimento in ragione del superiore interesse pubblico (art. 23 c.c.) o generale-diffuso (art. 2377-2378 c.c.) che l'ordinamento, tramite l'imposizione di tali norme, intende perseguire"⁴⁷⁷.

⁴⁷⁶ In questi termini si esprime ENRICO ALLORIO, *La cosa giudicata rispetto ai terzi*, cit., p. 272.

⁴⁷⁷ Cfr. FEDERICO CARPI, *L'efficacia "ultra partes" della sentenza civile*, cit., pp. 32-22 e p. 80.

La tesi appena riportata cerca, in buona sostanza, di giustificare la compressione dei diritti facenti capo a soggetti che non hanno agito in giudizio, sulla base dell'art. 3, 2° comma, Cost., statuente il principio di uguaglianza tra i cittadini⁴⁷⁸; e però una simile giustificazione non pare cogliere appieno il significato profondo e le implicazioni giuridiche e logiche scaturenti dal summenzionato principio costituzionale⁴⁷⁹. Accordare, d'altronde, ad un soggetto la tutela giurisdizionale di un proprio diritto unicamente perché "si muove per primo" e non accordarla, invece, agli altri titolari di diritti soggettivi omologhi, rappresenta una violazione proprio del principio di uguaglianza, "che si pretende di difendere in omaggio a pretesi valori superiori, quali, ad esempio, la effettiva e concreta attuazione di quei diritti o interessi che, alle volte, non può essere realizzata se non per il tramite di una sentenza che espliciti efficacia anche oltre la cerchia dei soggetti fra i quali si è costituito o svolto il rapporto processuale e che di questo possono essere una mera occasione"⁴⁸⁰.

A prescindere, quindi, dal fatto che non si capisce per quale ragione dovrebbe ritenersi che il prospettato pericolo meriti valutazione superiore rispetto ai principî sanciti dall'art. 24 Cost., si sottolinea come la stessa manifestata esigenza sia, pienamente, salvaguardata dal delineato principio della consumazione dell'azione. Risalta, in proposito, la ormai consolidata convinzione per la quale "i diritti di azione e di difesa costituiscono una condizione essenziale affinché i diritti sanciti dalla Carta fondamentale e dalle leggi non restino lettera morta"⁴⁸¹.

Va puntualizzato, ad onor del vero, che, seppur nel caso della tutela degli interessi diffusi esistono delle precise ragioni ed esigenze di

⁴⁷⁸ Cfr. FEDERICO CARPI, *Cenni sulla tutela degli interessi collettivi nel processo civile e la cosa giudicata*, cit., pp. 960-961.

⁴⁷⁹ Cfr. CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 286.

⁴⁸⁰ Così FEDERICO CARPI, *L'efficacia "ultra partes" della sentenza civile*, cit., p. 221.

⁴⁸¹ Sono parole di MANLIO MAZZIOTTI DI CELSO - GIULIO MARIA SALERNO (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 2002, p. 192.

salvaguardia di interessi superiori rispetto a quelli individuali, va, parimenti, considerato che, proprio in ragione della tutela da accordare a tali interessi, il legislatore ha optato per un riconoscimento della legittimazione ad agire di un ampio numero di soggetti; ciò implica la precisa scelta, da parte dell'ordinamento, di fare in modo che più individui, tramite una valutazione della conformità di un determinato comportamento o atto, posti in essere da un determinato soggetto al proprio diritto o interesse, siano abilitati ad ottenere una pronuncia idonea a tutelare, contemporaneamente, il diritto soggettivo particolare e l'interesse a carattere generale, evitando che un uso arbitrario ed inopportuno dello strumento processuale da parte di un singolo possa compromettere i diritti e, più in generale, le situazioni giuridiche di cui si fanno portatori gli altri appartenenti alla collettività.

Non sembra, quindi, potersi affermare che “colui che agisce per primo, agisce certamente nel modo più corretto e che, pertanto, gli altri soggetti debbano, forzatamente, accettare la pronuncia emessa nei suoi confronti in ragione di un interesse pubblico o di serie che, soprattutto poiché non costituisce oggetto immediato del giudizio, può non essere tutelato nel modo migliore in esso”⁴⁸².

Ne deriva come il principio di uguaglianza, più volte invocato, venga rispettato allorquando, *in primis*, vi sia un riconoscimento, nei confronti di tutti i titolari di diritti ed interessi, in egual misura, della possibilità di salvaguardare le proprie situazioni giuridiche, e, in secondo luogo, nel momento in cui, a fronte di un atto o comportamento potenzialmente lesivo di un certo numero di soggetti, si imponga che ciascuno dei soggetti titolari di diritti lesi sia possessore di un interesse proprio, magari diffuso, da azionare nei confronti del soggetto agente; il summenzionato principio sancito dall'art. 3, 2° comma, Cost., dunque, è chiamato ad operare tanto all'interno dei rapporti tra soggetti

⁴⁸² Cfr. CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 287.

appartenenti ad una medesima categoria, nella misura in cui deve assicurarsi, a questi ultimi, l'esercizio di uguale diritto di agire e di difendersi, quanto nell'ambito dei rapporti tra gli stessi componenti ed il soggetto ad essi contrapposto: in caso contrario, infatti, quest'ultimo potrebbe porre in essere un atto potenzialmente lesivo nei confronti di ciascuno dei componenti, inibendo, però, ad essi qualunque tipo di reazione giuridica e frustrando, di conseguenza, il principio di uguaglianza sostanziale.

Dall'accoglimento della teoria che considera principio generale, in materia di concorso di azioni per concorso di diritti (avendo riguardo agli interessi diffusi) o per concorso di legittimati (nel caso di interessi collettivi), quello dell'efficacia della sentenza *secundum eventum litis* nei confronti di terzi, unicamente in caso di pronuncia di accoglimento, paiono, in via tendenziale, soddisfatti i principî costituzionali a fondamento di una corretta tutela giuridica, riducendo al minimo i sacrifici. Secondo una tale prospettiva, infatti, il convenuto (imprenditore o datore di lavoro ad es.) dovrà, in ogni caso, porre in essere un unico comportamento (commissivo od omissivo) al fine di adempiere a quanto sancito dalla pronuncia emessa in sede di contraddittorio con un singolo titolare, soddisfacendo l'interesse di tutti; contrariamente, in caso di esito favorevole al termine del primo giudizio, nessun tipo di lesione del diritto di difesa risulterebbe prospettabile nell'ipotesi in cui il soggetto medesimo venga convenuto in giudizio da altro soggetto che assuma una lesione del proprio diritto o interesse in quanto, "pur ritenuto legittimo il comportamento dedotto nel primo giudizio quale fatto lesivo di un determinato diritto od interesse, non può negarsi, in ragione dei criteri generali, che esso possa essere ritenuto lesivo di un diverso diritto o interesse, anche in quanto appartenente ad altro soggetto"⁴⁸³.

⁴⁸³ *Ivi*, p. 288.

Un'ultima osservazione risulta opportuna a questo punto: nonostante siano state, comunemente, addotte a giustificazione della validità della teoria dell'efficacia *secundum eventum litis* le fattispecie della tutela inibitoria e repressiva, comunemente collegate all'alveo delle azioni di condanna o costitutive, ai fini del riconoscimento, nel nostro ordinamento, della generale esistenza di tale teoria sembra più indicato fare riferimento all'accertamento contenuto nella pronuncia giudiziale. La verifica principale da effettuare, infatti, consiste nell'esaminare se l'accertamento, considerato la colonna portante della cosa giudicata ai sensi dell'art. 2909 c.c., possa spiegare i propri effetti *secundum eventum litis*; con le pronunce di condanna e costitutive, infatti, si ha una modificazione della realtà che non è contemplata, invece, in una sentenza di mero accertamento, potendosi affermare, quindi, che, proprio in relazione a quest'ultima, sia verificata l'efficacia della teoria summenzionata.

Il riconoscimento della circostanza che gli effetti della sentenza quali quelli che conseguono alla pronuncia di condanna o costitutiva si producono nei confronti di tutti coloro i quali traggono giovamento da essa, mentre, nel caso di rigetto, non si produce alcun effetto, costituisce un incontrovertibile dato fattuale, poiché la sentenza di rigetto, appartenendo alla categoria delle sentenze di mero accertamento negativo del diritto, non opera una concreta modificazione della realtà giuridica. È vero, d'altra parte, che le norme vigenti in tema di interessi collettivi e diffusi non sono di valido ausilio, prevendendo, nella maggior parte dei casi, azioni inibitorie o repressive (art. 1469-*sexies* c.c.; art. 3, l. n. 218 del 1998; art. 28 Statuto dei lavoratori ecc.) o costitutive; prendendo in considerazione il dato positivo, l'unico fondamento può rinvenirsi nel menzionato art. 1306 c.c. che, pur consentendo, in massima parte, di affermare che l'accertamento del diritto dedotto in giudizio fa stato anche nei confronti dei terzi, ha suscitato alcuni dubbi circa il fatto

che gli effetti della sentenza non si produrrebbero *sic et simpliciter* nei confronti dei terzi, ma sarebbe lasciata a questi ultimi la scelta se avvalersene o meno. La norma in questione, infatti, permette di affermare che la sentenza di rigetto di una domanda proposta dal creditore nei confronti di uno dei debitori in solido, è opponibile dagli altri debitori nei confronti del creditore, integrando, quindi, l'ipotesi di una sentenza di accertamento idonea ad esplicitare i suoi effetti anche verso i titolari di diritti omologhi⁴⁸⁴.

Si tratta, comunque, di una figura abbastanza ibrida, che oscilla tra il diritto sostanziale e quello processuale, “ancor più di quanto non accada riguardo l'istituto stesso della cosa giudicata”⁴⁸⁵, ed in relazione alla quale parlare di efficacia del giudicato in maniera automatica può risultare improprio, attesa la necessaria presenza di un atto negoziale di volontà da parte del soggetto “candidato” a giovare di tale estensione.

Può agevolmente affermarsi, dunque, a conclusione di quanto osservato, che, in materia di interessi collettivi e diffusi, sono state adottate tutte le soluzioni prospettabili ed elaborate dalla dottrina processualcivilistica, pur senza pervenire ad univoche e definitive risoluzioni; ma ciò sempre avendo riguardo, quale precipuo punto di riferimento, al principio sancito dall'art. 24 Cost. e dall'art. 101 c.p.c., e senza mai prescindere dalla fondamentale considerazione secondo cui “condizione minima ed indispensabile affinché si possa porre il problema dell'efficacia di un provvedimento giurisdizionale in un successivo processo è che, da un punto di vista oggettivo, ciò che è stato deciso coincida con uno dei fatti costitutivi, modificativi o estintivi del diritto fatto valere nel secondo giudizio”⁴⁸⁶.

⁴⁸⁴ *Ivi*, p. 290.

⁴⁸⁵ Cfr. FRANCESCO PAOLO LUISO, *Principio del contraddittorio ed efficacia della sentenza verso terzi*, cit., p. 101.

⁴⁸⁶ *Ivi*, p. 117.

1.7. Tra diritto e processo: interconnessioni logico/ontologiche fra l'aspetto sostanziale della rilevanza giuridica e quello processuale della legitimatio ad causam nella figura degli interessi diffusi.

Uno dei maggiori fraintendimenti, nonché limiti argomentativi, operati, da un punto di vista metodologico, in materia di interessi plurisoggettivi e, più in generale, di interessi diffusi, consiste in quella propensione a dar luogo ad una indebita sovrapposizione tra questioni strettamente sostanziali, finalizzate all'elaborazione di situazioni giuridicamente rilevanti, e questioni processuali, ove è in gioco la problematica relativa all'attribuzione del diritto di agire in giudizio a difesa di una determinata posizione. Nel campo in esame, infatti, non è infrequente la circostanza che, dinanzi alle difficoltà ed incertezze presenti sul versante della titolarità degli interessi diffusi, si ceda alla tentazione di ricercarne i legami definitivi sul piano della legittimazione a ricorrere, spostando, quindi, l'attenzione dalla questione ontologica della loro rilevanza alla ricerca spasmodica, seppur necessaria, del soggetto che possa farsene latore.

In una simile impostazione risulta, alquanto palese, un vizio genetico di base: la comune qualificazione della categoria degli interessi diffusi come inidonea, *ex se*, a radicarsi in capo ad un singolo individuo, rende necessaria l'individuazione di un portatore che possa rappresentarli in giudizio⁴⁸⁷. In via analoga, considerata la tendenziale inidoneità dello strumento processuale amministrativo nell'offrire, prontamente, un'adeguata protezione giuridica a posizioni suscettibili di implicare una

⁴⁸⁷ Il pericolo di un simile equivoco era già individuato da VITTORIO DENTI, *Relazione introduttiva*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 3, il quale osservava che, ragionando in termini di legittimazione, si arriva a constatare la irrisolvibilità del problema, atteso che tale concetto "è legato ad una certa idea dell'azione modellata sulla tutela dei diritti soggettivi di origine codicistica ed utilizzata, da sempre, per operazioni di puro conservatorismo"; sul punto si veda anche quanto affermato da RICCARDO VILLATA, (voce) *Legittimazione processuale (diritto processuale amministrativo)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVIII, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1989, p. 5.

pluralità indefinita di soggetti, si è assistito ad una sorta di abbandono dell'idea di individuare un collegamento tra detti interessi ed il singolo individuo, a beneficio di un recupero del profilo soggettivo, indispensabile ai fini processuali, tramite il già menzionato riferimento ad organismi collettivi dotati di una, propria, dimensione individuale.

La già evidenziata inadeguatezza dello spostamento dalla dimensione individuale a quella collettiva si snoda attraverso un'intersezione del piano sostanziale con quello processuale che, sebbene costituisca un movimento quasi fisiologico di tutto l'ordinamento giuridico, non essendo concepibile un sistema nel quale il diritto positivo rimanga avulso dalla congerie di strumenti attuativi che servono a conferirgli vita e concretezza in sede giurisdizionale, presenta, tuttavia, ampi margini di incertezze ed oscurità.

Ciò che, in particolare, desta le maggiori perplessità è il fatto che permane il dubbio se vi sia un condizionamento esercitato dal processo, con i suoi limiti, sull'attribuzione degli interessi in punto di titolarità, in base al ragionamento per cui se l'interesse plurisoggettivo non ha spazio nel processo amministrativo deve escludersi, automaticamente, che il singolo individuo possa esserne titolare, oppure se si verifichi il caso opposto, *rectius* la determinazione del riconoscimento della *legitimatio ad causam* in virtù del diritto sostanziale, sulla base del ragionamento per cui se il singolo individuo non risulta idoneo a farsi carico della titolarità di alcuni interessi, la protezione di questi ultimi non può che essere accordata a soggetti ed organismi di natura collettiva.

Il rischio che si annida in un circolo ermeneutico siffatto è, con molta probabilità, che determinate piste interpretative siano eccessivamente condizionate da alcune opzioni preliminari, molto spesso intrise di frizioni con il sistema costituzionale, nonché connesse ad una latente inettitudine a filtrare l'universo degli interessi diffusi attraverso la lente dell'individualità; e non può non concordarsi con chi, attraverso una geniale similitudine, ha, sapientemente, descritto l'impossibilità di far

rientrare, all'interno delle categorie degli interessi diffusi, - considerati come imprescindibilmente bisognosi dell'intermediazione di un organismo collettivo - quanto è stato escluso all'atto stesso della loro elaborazione: “[...] è come definire il triangolo e poi meravigliarsi che, non comportando quattro angoli e quattro lati, il suo concetto non sia idoneo a rappresentare anche le figure quadre”⁴⁸⁸. Il tutto con l'ulteriore aggravante che le teorie maggioritarie utilizzano, in via cautelativa, sul fronte della legittimazione, canoni interpretativi caratterizzati da una certa rigidità di fondo, in modo che “gli interessi in oggetto siano gravati da una implicita presunzione di irrilevanza sul fronte individuale”⁴⁸⁹.

Lo scivoloso terreno sul quale si sviluppa e cresce il citato stato di *impasse* e confusione, normativa ed interpretativa, nonché la reticenza ad incanalare, sul soggetto individualmente considerato, tutti gli interessi superindividuali, non hanno sortito il proprio esito unicamente con riguardo alla definizione delle posizioni giuridiche in oggetto da un punto di vista del diritto sostanziale; nel caso di alcune azioni, per le quali il legislatore ha previsto una legittimazione “allargata”, infatti, nonostante sia stato, ampiamente, riconosciuto che il diritto di azione viene, in tal caso, attribuito ai singoli soggetti, si è optato per la considerazione delle medesime come mezzi funzionali alla protezione di un interesse pubblico o generale, anziché come elemento di ausilio, in capo al singolo, da attivare a fondamento di una propria situazione giuridica. Ne consegue, quindi, che la sistematica “invasione di campo” del diritto sostanziale in quello processuale, nella materia in esame, si collega a quel progressivo *status* di depauperamento e di espropriazione

⁴⁸⁸ L'intuizione è di RICCARDO ORESTANO, *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto: linee di una vicenda concettuale*, cit., p. 196, il quale aggiunge: “purtroppo molti ragionamenti e molte discussioni che si sono fatte intorno ai diritti soggettivi e ai diritti senza soggetto non hanno maggior senso e valore di quelli che si volessero fare sull'ammissibilità o meno di un triangolo a quattro lati. Il che, però, non significa affatto che nel mondo reale non vi siano anche i quadrati e che non sia compito della scienza darne conto”.

⁴⁸⁹ Si esprime in questi termini CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 127.

che il singolo individuo si ritrova a subire, con riferimento agli interessi diffusi, a vantaggio, talvolta, di organismi collettivi, e, talaltra, di una imprecisata tutela di un interesse pubblico o generale.

L'oscuro scenario giuridico così descritto, tuttavia, ritrova, d'improvviso, uno spiraglio di nuova luce allorquando si metta in pratica il criterio di passaggio, sino a questo momento evidenziato, dell'interesse diffuso dalla sua dimensione superindividuale a quella plurisoggettiva, considerando, di conseguenza, il carattere diffuso dell'interesse non già come un elemento assorbente del requisito di individualità quanto, piuttosto, come una eventualità che non ne preclude affatto la possibilità di radicarsi in capo al soggetto.

L'indebita sovrapposizione tra i due aspetti, infatti, occulta una problematica fondamentale legata alla rilevanza giuridica, trattandosi, in buona sostanza, di questioni inerenti al diritto sostanziale ma rivestite di un'apparenza processualistica; nella fattispecie, il diritto di azione sembra presentare caratteristiche processuali (in particolare per quanto attiene alla sua declinazione nella legittimazione a ricorrere) nel momento in cui entra in scena, per la prima volta, allorquando si tratti di verificare l'ammissibilità dell'azione stessa, ma, in sostanza, si tratta di una questione relativa al diritto sostanziale, poiché si definisce, totalmente, nell'operazione di verifica della rilevanza giuridica dell'interesse.

Il diritto di azione, *ne multa dicam*, rappresenta un elemento necessariamente complementare rispetto ad una pregressa situazione protetta, con la conseguenza che sarà dalla verifica di una siffatta rilevanza che scaturirà la tutelabilità o meno dell'interesse e la sua giuridicità, suscettibile di fondarsi direttamente su norme di diritto sostanziale o di essere desunta da speciali norme processuali. Chiaramente, si assisterà ad un'inversione dell'ordine dei due piani, ritornando la preminenza in capo al diritto processuale, nel momento in cui dovesse verificarsi un capovolgimento dei rapporti.

Laddove, cioè, si sia in presenza di una esplicita attribuzione della legittimazione ad agire ad un soggetto, senza una previa verifica della rilevanza giuridica pertinente alla situazione sostanziale *de qua*, il movimento dell'interesse plurisoggettivo sarà non più dal diritto sostanziale a quello processuale, ma reciproco e contrario, tenendo sempre presente la decisività del profilo che attiene al diritto positivo. Non può, in proposito, non concordarsi con chi, in dottrina, ha affermato, sostenendone la funzione servente rispetto a quello sostanziale, che “il diritto processuale è diretto ad intervenire solo quando la norma sostanziale non sia stata, spontaneamente, attuata e, in questo senso, il diritto sostanziale risulta indispensabile per quello processuale, nel senso che quest'ultimo non avrebbe senso o possibilità di esistenza qualora mancasse un diritto, comunque individuabile, che ponesse norme da rispettare”, aggiungendo poi che “ciò non vuol dire, però, che il diritto sostanziale sia, in sé, perfetto e possa fare a meno del diritto processuale, dal momento che la presenza, nel nostro ordinamento, del divieto di autotutela privata sta a significare che esso può dirsi effettivamente esistente soltanto ove esistano norme processuali, disciplinatrici dei mezzi di tutela giurisdizionali, idonee a garantirne l'attuazione in ipotesi di mancata cooperazione spontanea di chi vi è tenuto, ben potendo darsi che, dalla esistenza del diritto processuale, dipenda la stessa esistenza (cioè l'effettività) del diritto sostanziale”⁴⁹⁰.

Si tratta, come è palese, di una questione ben più profonda delle semplici relazioni tra i due mondi di cui si compone l'ordinamento giuridico, dal momento che ne sono implicate, più a fondo, problematiche circa il modo stesso di concepire lo scopo primario della tutela giurisdizionale.

Per il campo di indagine che qui interessa, la comprensione del ruolo e della funzione rivestiti dalla legittimazione ad agire passa,

⁴⁹⁰ Si esprime in questi termini ANDREA PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, 5° ed., Jovene, Napoli, 2006, pp. 4-5.

necessariamente, per una trasversale analisi delle sfumature che tale istituto assume all'interno della generale teoria dell'azione, prima, e delle sistematiche di diritto processuale, amministrativo e civile, poi, nella misura in cui sussiste un collegamento tra la medesima legittimazione ad agire e, da un lato, il rapporto diritto-processo, e, dall'altro, la funzionalità stessa attribuita allo strumento processuale⁴⁹¹.

All'interno del sistema processualcivilistico si è assistito, con relativa costanza nel tempo, ad una coniugazione dello strumento dell'azione secondo una molteplicità di paradigmi, tutti ruotanti intorno ad una fondamentale dicotomia interpretativa⁴⁹² che ne pone in risalto, alternativamente, o la dipendenza o l'autonomia rispetto al diritto sostanziale che si deduce in giudizio: nell'un caso, l'azione si atteggiava non quale entità giuridica dotata di autonomia, bensì come una sorta di diritto a carattere potestativo⁴⁹³, radicato in capo all'attore vittorioso e destinatario di un provvedimento giudiziario favorevole; nell'altro, invece, si nota un sostanziale affrancamento dell'azione dal diritto sostanziale sottostante, mostrando una parvenza di astrattezza in quanto il suo oggetto si relaziona all'accertamento di una situazione materiale e comprende l'emanazione di una sentenza di merito, "che affermi o neghi

⁴⁹¹ Cfr. PIERO CALAMANDREI, *La relatività del concetto di azione*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1939, I, p. 44, ove, con sapiente maestria metaforica, rappresenta, in un suggestivo accostamento, che "consiglia Leonardo ai pittori, per meglio cogliere le proporzioni ed i rapporti, di guardare il quadro riflesso in uno specchio: così, in quello specchio del diritto sostanziale che è il processo, è possibile cogliere, nitidamente, espressa in questo irrequieto fluttuare di teorie sull'azione, la crisi dell'ordinamento giuridico contemporaneo e di quel concetto di diritto soggettivo che, finora, ne costituiva il pilastro centrale".

⁴⁹² Sul tema cfr. LUIGI MONACCANI, *Azione e legittimazione*, Giuffrè, Milano, 1951, p. 49 ss.; si veda anche RICCARDO ORESTANO, *Azione in generale. Storia del problema*, cit., p. 786.

⁴⁹³ La teoria qui prospettata prende il nome anche di "tesi dell'azione in senso concreto" ed è stata sviluppata soprattutto da GIUSEPPE CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, vol. I, Jovene, Napoli, 1944, p. 59; cfr. anche PIERO CALAMANDREI, *Istituzioni di diritto processuale civile*, vol. II, CEDAM, Padova, 1943, p. 107 ss.; SALVATORE SATTA, *Diritto processuale civile*, CEDAM, Padova, 1967, p. 107. Osserva LUIGI MONACCANI, *Azione e legittimazione*, cit., p. 52, che "in questo modo, l'azione viene a dipendere dai risultati del processo ed è considerata con una indagine *a posteriori*, in cui non è più possibile accertarla o negarla, essendosi esaurito il ciclo storico in cui essa dovrebbe inserirsi".

l'esistenza del diritto subiettivo dedotto in giudizio"⁴⁹⁴, oppure di una sentenza appartenente ad altra tipologia, anche di tipo meramente processuale, qualora risulti impossibile entrare nel merito per questioni attinenti al rito⁴⁹⁵.

Ne deriva come l'indole concreta o astratta dell'azione presenti notevoli ripercussioni sull'individuazione del momento genetico, contenutistico e qualitativo della stessa azione all'interno della panoramica delle situazioni giuridiche; ed infatti, come è stato opportunamente osservato, "se l'azione è sganciata dal diritto sottostante, rappresenterà una manifestazione della capacità giuridica generale e, dunque, un potere inesauribile ed inconsumabile, mentre, al contrario, se l'azione risulta legata al diritto sottostante, essa non potrà che nascere, direttamente, da quel diritto, dalla sua violazione o dalla sua lesione"⁴⁹⁶.

La legittimazione ad agire si pone, dunque, come una "potenzialità o attitudine oggettiva, in forza della quale il soggetto, essendo già

⁴⁹⁴ In questo senso cfr. FRANCESCO CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Società Editrice "Il Foro italiano", Roma, 1946, p. 154; ENRICO TULLIO LIEBMAN, *L'azione nella teoria del processo civile*, in IDEM, *Problemi del processo civile*, cit., p. 22 ss.; VIRGILIO ANDRIOLI, *Lezioni di diritto processuale civile*, vol. I, Jovene, Napoli, 1961, p. 210 ss.; EMILIO BETTI, *Diritto processuale civile italiano*, cit., p. 71 ss.; EDOARDO GARBAGNATI, *La sostituzione processuale nel nuovo codice di procedura civile*, Giuffrè, Milano, 1942, p. 115.

⁴⁹⁵ Cfr. UGO ROCCO, *La legittimazione ad agire*, cit., p. 6 ss.

⁴⁹⁶ Cfr. RICCARDO ORESTANO, *Azione in generale. Storia del problema*, cit., pp. 795-797, il quale aggiunge che "laddove l'azione è un riflesso del diritto soggettivo sostanziale, il suo contenuto è l'oggetto dello stesso diritto fatto valere; se, invece, l'azione viene a staccarsi dal diritto sostanziale, essa può configurarsi come una pretesa alla tutela giuridica, come diritto al diritto, rispetto a cui l'esistenza effettiva del diritto privato è meramente accidentale: come il potere di produrre, rispetto all'avversario, l'effetto giuridico dell'attuazione della legge, come il diritto per eccellenza, ossia il diritto generale ed astratto di rendere concreti e reali tutti i diritti, come il potere di provocare un provvedimento di merito o come il potere generico di provocare l'intervento del giudice". Da segnalare anche alcune posizioni, in dottrina, che hanno considerato irrilevante la legittimazione ad agire, nell'ambito della teoria dell'azione: cfr., per tutti, PASQUALE STANISLAO MANCINI - GIUSEPPE PISANELLI - ANTONIO SCIALOJA (a cura di), *Commentario di procedura civile degli Stati sardi*, vol. II, UTET, Torino, 1861, p. 67: "se il diritto che forma l'oggetto del litigio non appartiene all'attore, è evidente che manca il fondamento stesso dell'azione, la quale non è che la facoltà di sperimentare un diritto in giudizio"; in senso analogo cfr. anche LODOVICO MORTARA, *Commentario del Codice e delle leggi di procedura civile*, vol. I, cit., p. 594, ad avviso del quale "esercitare un diritto è un atto che non abbisogna di legittimazione, ma porta in sé il titolo da cui è reso legittimo; l'esistenza del diritto è ragione del suo esercizio (corsivo mio)".

inserito in una situazione giuridica precedente, è in grado di ottenere, da un certo atto o negozio, una situazione giuridica ulteriore, quasi un passaggio da uno stato precedente rispetto al compimento dell'atto (situazione legittimante) ad uno successivo (situazione legittimata); la legittimazione, dunque, è un requisito mancando il quale un atto non produce le sue conseguenze e che non deve figurare tra gli elementi interni all'atto, bensì tra i suoi presupposti esterni, cronologicamente anteriori, e rappresenta una qualità che il soggetto assume in forza di una situazione in cui egli si trova già inserito ed è, non solo, relativa all'oggetto o all'altro soggetto dell'atto ma anche giuridicamente qualificata, concretando una vera e propria titolarità, sia pure di un diritto non pieno⁴⁹⁷.

L'aspetto principale che emerge, tra le funzioni potenzialmente accordabili alla legittimazione ad agire, è, quindi, quello di *trait d'union* tra la situazione sostanziale ed il diritto di azione, permettendo di individuare il soggetto dotato di potere di esercizio in giudizio⁴⁹⁸. Se, quindi, la legittimazione ad agire rappresenta la porta di ingresso

⁴⁹⁷ Cfr. LUIGI MONACCANI, *Azione e legittimazione*, cit., p. 151; osserva, poi, EDOARDO GARBAGNATI, *La sostituzione processuale nel nuovo codice di procedura civile*, cit., p. 136, che “la legittimazione si risolve nella titolarità di un potere giuridico, dal momento che la si ha quando un subietto appare in grado di causare, mediante un determinato atto, la produzione degli effetti che l'ordinamento giuridico ricollega a tale atto; ogni subietto, infatti, la cui volontà sia dal legislatore considerata decisiva per la produzione di una modificazione giuridic, è con ciò solo titolare di un potere giuridico”. Per considerazioni più generali si rimanda a PIETRO RESCIGNO, *Legittimazione (diritto sostanziale)*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. IX, UTET, Torino, 1963, p. 716; ADOLFO DI MAJO, (voce) *Legittimazione negli atti giuridici*, in *Enc. dir.*, vol. XXIV, Giuffrè, Milano, 1974, p. 52 ss.; VIRGILIO ANDRIOLI, *La legittimazione ad agire*, in *Riv. it. scienze giur.*, 1935, p. 301.

⁴⁹⁸ Cfr. GIORGIO COSTANTINO, (voce) *Legittimazione ad agire*, cit., p. 1: “La legittimazione è la posizione nella quale deve trovarsi un soggetto perché questi possa chiedere, in nome proprio al giudice, di decidere nel merito una data controversia e attiene, dunque, alla particolare capacità di impulso processuale, mediante la quale si chiede la tutela giurisdizionale: l'esercizio dell'azione”; EDOARDO GARBAGNATI, *La sostituzione processuale nel nuovo codice di procedura civile*, cit., p. 136, la definisce come “la titolarità del potere di azione, del potere di provocare, mediante la domanda stessa, l'esercizio della funzione giurisdizionale in merito a una concreta volontà di legge ed alle situazioni giuridiche subiettive da essa scaturenti”; cfr. anche SERGIO COSTA, *Interesse e legittimazione ad agire*, in *Nuovo Dig. it.*, vol. XVII, UTET, Torino, 1939, p. 46 ss.; PIERO CALAMANDREI, *Sulla legittimazione passiva nell'azione di accertamento*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1943, p. 34 ss.

dell'attore nel processo, la sua ampiezza non può che dipendere dal rapporto tra diritto e processo e, quindi, dalla autonomia dell'azione⁴⁹⁹; a ben vedere, infatti, allorché l'azione si qualifichi come tendenza ad un provvedimento di tipo favorevole, si avrà una mescolanza tra la legittimazione ad agire e la titolarità di un diritto⁵⁰⁰. Al contrario, nel momento in cui l'azione si associ ad una aspettativa ad una statuizione di merito, il rischio sarà quello di assistere ad un'influenza degli effetti della sentenza sui parametri di legittimazione⁵⁰¹, che, in tal modo, subirebbero una netta involuzione sino ad essere declassati ad una dimensione meramente fattuale⁵⁰².

⁴⁹⁹ In questo senso cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 134.

⁵⁰⁰ Metteva in guardia da questo pericolo già LANCIOTTO ROSSI, *La funzione del giudice nel processo civile, penale e amministrativo*, UTET, Torino, 1917, p. 109 ss.; GIUSEPPE CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, vol. I, cit., p. 155 ss.; interessanti anche le riflessioni di SALVATORE SATTA, *Variazioni sulla legittimazione ad causam*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1967, p. 638, ad avviso del quale “deve sostenersi la necessità di negare la scissione del diritto dall'azione, in quanto la distinzione della legittimazione dalla titolarità del diritto non è che un riflesso di tale assurdo dualismo. Infatti, la parte esiste solo nel processo ed è sempre giusta parte, nel senso che il soggetto, ponendosi come parte, postula di essere giusta parte”.

⁵⁰¹ Ad avviso di ELIO FAZZALARI, *Azione civile (teoria generale e diritto processuale)*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, vol. II, UTET, Torino, 1988, p. 30, la situazione legittimante viene identificata non con il rapporto sostanziale dedotto in giudizio, bensì con gli effetti potenzialmente prodotti dal provvedimento che si richiede, in quanto “essa si determina sul metro del nuovo assetto sostanziale che si chiede al giudice, cioè contemplando, in ipotesi e a futura memoria, quello che dovrebbe essere il provvedimento giurisdizionale, il quale creerà una nuova situazione nel mondo sostanziale, inciderà, cioè, nel patrimonio di alcuni soggetti ed è ovvia l'esigenza che costoro, in quanto stiano per divenire destinatari dell'efficacia del provvedimento giurisdizionale, partecipino all'iter di formazione del medesimo”; sul punto cfr. anche ENRICO REDENTI, *Il giudizio civile con pluralità di parti*, cit., p. 250 ss.; ANTONIO SEGNI, *L'intervento adesivo: studio teorico-pratico*, cit., p. 152; EDOARDO GARBAGNATI, *La sostituzione processuale nel nuovo codice di procedura civile*, cit., p. 173; VIRGILIO ANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, vol. I, cit., p. 316; GIOVANNI NENCIONI, *Sostituzione e legittimazione*, in *Foro it.*, 1935, IV, c. 32.

⁵⁰² Cfr. FRANCESCO CARNELUTTI, *Diritto e processo*, Jovene, Napoli, 1957, p. 110, il quale osserva come, in una simile impostazione, l'azione mostri, come unica condizione di esercizio, la propria attuazione in forma di domanda, poiché completamente avulsa dal diritto sostanziale sottostante, con la conseguenza che andrebbe misconosciuta l'esistenza stessa delle condizioni dell'azione e la stessa relazione tra soggetto ed oggetto dell'azione. Cfr. anche IDEM, *Lezioni di diritto processuale civile*, vol. II, CEDAM, Padova, 1986, p. 217 ss.; IDEM, *Ancora su titolarità del diritto e legittimazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1954, II, p. 97. In senso contrario cfr. ENRICO ALLORIO, *Per la chiarezza di idee in tema di legittimazione ad agire*, in *Giur. it.*, 1953, I, c. 961.

Tuttavia, lo strumento processuale, affinché benefici di tutte le condizioni idonee allo svolgimento della sua finalità garantistica e non si tramuti in veicolo di anarchico arbitrio, necessita, in suo ausilio, di un istituto della legittimazione i cui parametri siano, il più possibile, precisamente definiti e chiari; ed infatti, se è innegabile che la storia stessa del diritto e la sua evoluzione sistematica diano atto di una atavica dicotomia tra processo e lite⁵⁰³, tra parte sostanziale e parte processuale⁵⁰⁴, è altrettanto incontrovertibile la circostanza che gli effetti dello strumento processuale si ripercuotono, necessariamente, sull'universo del diritto sostanziale, sino al momento del giudicato, “ultimo e decisivo punto di intersezione tra forma e sostanza”⁵⁰⁵. L'individuazione di un soggetto legittimato ad agire, perciò, risulta indispensabile ai fini di un corretto esercizio degli strumenti di tutela apprestati dall'ordinamento, finanche dovesse risultare tale “per effetto di un apposito esame preliminare da parte del giudice”⁵⁰⁶; sebbene, infatti, di principio, non possa essere contestata a nessuno la libertà di avvalersi dello strumento processuale tramite la proposizione di una domanda, va considerato, parimenti, che “non possono prendersi in serio esame e sottoporre ad una trattazione approfondita se non le domande che rispondono a taluni requisiti di contenuto e di consistenza interna”⁵⁰⁷.

⁵⁰³ Cfr. FRANCESCO CARNELUTTI, *Lezioni di diritto processuale civile*, vol. II, cit., p. 102.

⁵⁰⁴ Cfr. LUIGI MONACCANI, *Azione e legittimazione*, cit., p. 246, ove si osserva che “essere parte significa trovarsi nella situazione formale più generica del processo, cioè figurare come colui nel cui nome viene proposta l'azione e nella cui sfera incide il provvedimento giurisdizionale che chiude il processo [...]”.

⁵⁰⁵ *Ivi*, p. 247.

⁵⁰⁶ *Ivi*, p. 254.

⁵⁰⁷ *Ivi*, p. 256.

1.7.1. Processo civile e processo amministrativo: la “prova del nove” per l’accesso al giudizio dell’interesse diffuso.

La costante influenza subita dall’istituto della legittimazione ad agire ad opera delle molteplici teorie sul diritto di azione non ha impedito, al primo, di maturare, nel tempo, una propria autonomia scientifica ed empirica, connotandone gli elementi significativi sulla base di criteri di verifica provenienti dal sistema giuridico sostanziale. Le coordinate ermeneutiche circa il momento di accesso alla tutela, fornite da specifiche opzioni di politica legislativa⁵⁰⁸, consentono, infatti, da un lato, di ridefinire, secondo parametri più lineari, il rapporto tra diritto sostanziale ed azione, e, dall’altro, di pervenire ad uno stabile inquadramento della figura della legittimazione ad agire, vero e proprio “essere stesso dell’azione, nonché suo formarsi nel processo come concreto ordinamento sostanziale, poiché solo il processo consente all’ordinamento di essere, di tradursi in norma concreta, in rapporto, assicurando la certezza di una totale coincidenza tra il risultato che esso attinge e la realtà giuridica”⁵⁰⁹. Il principale riferimento normativo da tenere in considerazione è, chiaramente, l’art. 24 Cost., con alcune, precise, riflessioni.

Nonostante, infatti, il tenore iniziale della disposizione costituzionale si orienti nel senso che “tutti possono agire in giudizio”, dando parvenza di una frattura tra il diritto di azione e la titolarità di una situazione giuridica soggettiva, il collegamento è subito ricomposto in

⁵⁰⁸ Cfr. LUIGI MONTESANO - GIOVANNI ARIETA, *Trattato di diritto processuale civile*, vol. I, CEDAM, Padova, 2001, p. 295, i quali riflettono sulla circostanza che “nell’ordinamento possono ben coesistere norme che presuppongono l’azione in senso astratto e norme che si collegano all’azione in senso concreto, di modo che la stessa finisca per divenire uno schema riassuntivo di situazioni composite, il centro verso cui convergono una pluralità di poteri processuali, nei quali si specifica la domanda di tutela delle parti”.

⁵⁰⁹ Si esprime così GIOVANNI TOMEI, (voce) *Legittimazione ad agire*, in *Enc. dir.*, vol. XXIV, Giuffrè, Milano, 1974, p. 101, il quale aggiunge che il processo “assorbe tutto il non essere, senza residui, ed è l’unico che non tolleri e non subisca negazioni che non siano permesse dalla sua stessa struttura”.

virtù del riferimento alla “difesa dei propri diritti soggettivi e interessi legittimi”, nell’ottica di un’appartenenza, in capo a colui il quale agisce, di una realtà prettamente soggettiva; come è stato osservato in dottrina, è possibile riscontrare un parallelismo tra la norma costituzionale citata e l’art. 81 c.p.c, ove si richiede che la parte processuale presenti un certo grado di interconnessione con la *res litigiosa* sottostante, consistente nel far valere un diritto proprio, affinché il titolare di una situazione sostanziale protetta venga garantito da altrui ingerenze. Si tratta di un’esigenza che, dall’art. 81 c.p.c., trasmigra all’art. 102 in tema di soggetti diversi dall’attore, richiedendo la summenzionata norma, ai fini della prosecuzione del processo, “la partecipazione di soggetti che si trovino coinvolti, nella vicenda processuale, in un modo particolarmente intimo ed essenziale”⁵¹⁰.

Ma vi è di più: la disposizione *de qua* si ispira, in maniera evidente, al principio della strumentalità dell’azione nei confronti del diritto sostanziale⁵¹¹, così fortemente accentuata da avvolgere lo stesso concetto di azione in un alveo di atipicità⁵¹². Nel momento in cui verifichi, dal punto di vista fattuale, una pretesa sostanziale, la possibilità di agire per la tutela scaturirà in maniera quasi automatica, prescindendo dalla

⁵¹⁰ Sono parole di LUIGI MONACCIANI, *Azione e legittimazione*, cit., p. 258; sul tema cfr. anche ANDREA PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, cit., p. 293, il quale osserva come la regola generale “desunta *a contrariis* dagli artt. 69 e 81 c.p.c. e affermata, in positivo, dall’art. 24 Cost., sia riassunta dal principio della normale correlazione tra la titolarità del diritto sostanziale e la titolarità del diritto di azione, trovando fondamento nel carattere normalmente disponibile dei diritti soggettivi, per cui solo chi si afferma titolare di un diritto è legittimato a farlo valere in giudizio, potendo la legge prevedere solo ipotesi espresse di sostituzione processuale o legittimazione straordinaria, nelle quali terzi non titolari del diritto sono legittimati a farlo valere nel processo in nome proprio”. Sul punto cfr. anche FRANCESCO PAOLO LUISO, *Diritto processuale civile*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2000, p. 202.

⁵¹¹ Il principio in esame è elaborato da GIUSEPPE CHIOVENDA, *Dell’azione nascente dal contratto preliminare*, in *Riv. dir. comm.*, 1911, p. 19: “il processo deve dare, per quanto è possibile, praticamente a chi ha un diritto tutto quanto e proprio quello ch’egli ha diritto di conseguire”; parla di strumentalità, come “principio intriso del valore della effettività della tutela offerta dallo Stato come contropartita del divieto di farsi giustizia da sé”, ANDREA PROTO PISANI, *Introduzione sulla atipicità dell’azione e la strumentalità del processo*, in *Foro it.*, 2012, V, c. 4.

⁵¹² Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 138.

presenza di una norma processuale *ad hoc* che conferisca l'azione; ciò che è sufficiente, quindi, è che il diritto positivo preveda una situazione soggettiva di pretesa, di modo che il relativo soggetto titolare si svincoli da un'ipotetica autorizzazione processuale, integrando, pienamente, il concetto di atipicità di azione come categoria generale atipica⁵¹³. Autorevole dottrina non ha mancato di ravvisare, a questo proposito, nell'art. 24 Cost., una norma a fattispecie aperta, idonea ad incastrarsi con qualsiasi contenuto sostanziale attributivo di diritti o interessi legittimi, le cui norme, pur non disponendo nulla circa la tutela giurisdizionale, “[...] mettono automaticamente in moto l’art. 24 riempiendolo di significato”⁵¹⁴. Pare, tuttavia, doveroso operare una

⁵¹³ Cfr. ANDREA PROTO PISANI, *Introduzione sulla atipicità dell'azione e la strumentalità del processo*, cit., p. 1; IDEM, *Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi (o più esattamente: superindividuali) innanzi al giudice civile ordinario*, in AA.VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 269. Sul punto cfr. anche GIUSEPPE CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, vol. I, cit., p. 50: l'illustre A. notava, già *illo tempore*, che “nel diritto moderno le azioni sono tante quante sono le norme che possono attuarsi (quanti sono, cioè, i diritti soggettivi previsti dal diritto sostanziale), e non hanno, necessariamente e rigorosamente, un nome; nel nostro ordinamento la regola è che, nel processo civile, può chiedersi l'attuazione di qualunque volontà di legge che garantisce un bene, sia di fronte ai singoli sia di fronte alla pubblica amministrazione. Ogni ordinamento, dunque, deve presentare una concreta corrispondenza ed un certo coordinamento fra legge sostanziale e processuale, nel senso che ogni volontà concreta di legge, di cui sia possibile la formazione secondo una legge sostanziale, deve trovare, nella legge processuale, mezzi idonei di attuazione”.

⁵¹⁴ Cfr. VIRGILIO ANDRIOLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nella Costituzione della Repubblica italiana: discorso inaugurale dell'anno accademico 1954-1955*, in *Nuova riv. dir. comm.*, 1955, p. 315, ove si specifica anche che “l'art. 24 costituzionalizza il principio di atipicità del diritto di azione, vale a dire quel fondamentale principio che chi è titolare di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo è, in pari tempo ed automaticamente, titolare del dell'azione intesa come possibilità di far valere in giudizio quel diritto o quell'interesse; l'art. 24 ci si presenta, dunque, come una norma in bianco, la quale aderisce a tutte le norme sostanziali che attribuiscono diritti o interessi legittimi [...] e incostituzionale sarebbe la norma ordinaria che privasse il cittadino, in quanto preteso titolare di un diritto soggettivo o di un interesse, della possibilità di agire in giudizio”. Cfr. anche, in proposito, GIORGIO COSTANTINO, (voce) *Legittimazione ad agire*, cit., p. 7, il quale afferma che “la figura dei diritti senza azione non ha cittadinanza nel nostro ordinamento, poiché, stante l'art. 24 Cost., a ogni situazione sostanziale, individuale o collettiva, deve essere riconosciuta tutela. Questa, poi, in base alle regole della legittimazione, deve essere chiesta da chi se ne afferma titolare nei confronti dei destinatari del provvedimento”; osserva, poi, ILARIA PAGNI, *Tutela individuale e tutela collettiva: un'indagine sul possibile raccordo tra i rimedi*, in SERGIO MENCHINI (a cura di), *Le azioni seriali*, cit.,

opportuna puntualizzazione circa l'accezione stessa dell'esistenza di una pretesa, dalla quale, poi, fluisce l'azione, in quanto, nel momento precedente la proposizione dell'azione, e più in generale la conclusione del processo, vi è un'alea di incertezza che gravita sulle posizioni giuridiche coinvolte all'interno della dinamica giurisdizionale; ed è proprio in questo canale di transito che assume rilievo la legittimazione ad agire, collegandosi al principio di atipicità dell'azione⁵¹⁵.

Il procedimento di verifica della legittimazione ad agire, che pure necessita del suo campo d'azione, si incunea tra la proposizione della domanda e la pronuncia della sentenza, costituendo proprio la stessa domanda, e nello specifico le statuizioni della parte attorea, il materiale attraverso cui vagliare la sussistenza di una fondata pretesa e, di conseguenza, di un *pass* per la tutela giurisdizionale⁵¹⁶.

Sulla base di una simile impostazione si è espresso chi ha osservato come il complesso di relazioni tra diritto e processo vada costruito “sulla base non già dell'esistenza del diritto o rapporto giuridico sostanziale dedotto, costituendo questo il risultato, soltanto eventuale, dell'attività giurisdizionale, bensì della mera ipoteticità del diritto affermato dall'attore e posto ad oggetto dell'accertamento del giudice”⁵¹⁷, unitamente a chi inquadrava il controllo sulla legittimazione come un *quid* da realizzarsi “in astratto ed in ipotesi, stando a quanto afferma l'attore nella domanda, e con riguardo esclusivo alle affermazioni

che “l'indiscussa importanza del ruolo giocato dal rimedio non deve far dimenticare che la traiettoria interpretativa più corretta è, come è ovvio, quella che muove dal diritto sostanziale per arrivare al processo e non viceversa”.

⁵¹⁵ L'osservazione è di CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 139.

⁵¹⁶ Cfr. LUIGI MONACCIANI, *Azione e legittimazione*, cit., p. 282: “La questione della legittimazione richiede non più di una delibazione sommaria e preliminare della domanda avanzata dall'attore, per stabilire, già solo in rapporto alle allegazioni e ragioni di costui, se la domanda è soggettivamente proponibile, senza, dunque, un vero e proprio controllo di merito”; cfr. anche FRANCESCO PAOLO LUISO, *Diritto processuale civile*, vol. I, cit., p. 202; ALDO ATTARDI, *Legittimazione ad agire*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, vol. X, UTET, Torino, 1993, p. 524 ss.; ANDREA LUGO, *Manuale di diritto processuale civile*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 20.

⁵¹⁷ Cfr. MONTESANO - GIOVANNI ARIETA, *Trattato di diritto processuale civile*, vol. I, cit., p. 295.

enunciate, non già alla loro fondatezza in fatto, alla loro veridicità, che rimane da indagare e che va ammessa solo per un momento provvisorio, giacché la questione di ordine preliminare è, per ora, soltanto vedere se, ammesso per un momento quanto si affermi nella domanda, chi si è fatto attore o chi è stato convenuto abbia o non abbia veste o qualità per sostenere la ragione che fa valere o, rispettivamente, per contestarla o riconoscerla: se risultasse che non l'ha, sarebbe inutile ogni ulteriore discussione di merito»⁵¹⁸.

Risulta alquanto palese, in una siffatta ricostruzione, la, nemmeno poi tanto, latente volontà, oltre che di potenziare il significato autonomo del diritto di azione, anche di evitare un depotenziamento della finalità stessa dell'intero *iter* processuale, che sarebbe irrimediabilmente svilita in caso di spostamento dell'indagine sul merito della domanda, dalla fase *stricto sensu* contraddittoria a quella preliminare, facente capo alle iniziali statuizioni della parte attrice.

L'azione stessa, quindi, si declina secondo un indispensabile parametro di potenzialità ed ipoteticità, nella misura in cui la spettanza del relativo diritto fa capo a colui il quale, *sic et simpliciter*, la chiede, sempre in riferimento ad un certo rapporto giuridico che, proprio in virtù dell'alea di incertezza che lo ricopre, e che può e deve essere spazzata via unicamente dallo strumento processuale, non gli appartiene ancora del tutto, potendo il grado assoluto di certezza essere raggiunto soltanto con la sentenza di merito⁵¹⁹; di conseguenza sussisterà un collegamento

⁵¹⁸ Cfr. EMILIO BETTI, *Diritto processuale civile italiano*, cit., p. 159.

⁵¹⁹ Cfr. LUIGI MONACCANI, *Azione e legittimazione*, cit., p. 293, secondo il quale “una sentenza che contesta, totalmente, il diritto della parte al provvedimento di merito, non è certo una sentenza di merito, altrimenti accorderebbe ciò che afferma di negare”. L'A. poi aggiunge che “lo stadio preliminare al merito, nel quale si colloca l'indagine sulla legittimazione ad agire, concerne la mera possibilità giuridica della domanda, ossia la sua ammissibilità in un esame che è essenzialmente di puro diritto; le questioni che qui vengono sollevate possono essere prospettate e decise dal giudice già in principio e, in ipotesi, con la sola considerazione dell'astratto sistema normativo. Lo stadio di merito, invece, concerne il fondamento intrinseco della domanda, il giudizio sulla realtà concreta della situazione giuridica su cui si controverte, ossia, prima di tutto, sulla fondatezza in fatto”. Non manca, tuttavia, qualche opinione orientata nel senso di qualificare la verifica circa l'esistenza della legittimazione ad

non tra l'azione e l'esercizio della funzione giurisdizionale, e non, invece, con ciò che di quest'ultima costituisce il prodotto finale, ubicato "fuori dalla esplicazione del diritto di azione"⁵²⁰. Secondo un elementare percorso logico, d'altra parte, quantunque volesse considerarsi l'ipotesi di attribuire la tutela unicamente a "chi ha ragione" (e non a chi vanta un diritto ancora inesistente), la sola via percorribile affinché il soggetto *de quo* possa godere, effettivamente, della possibilità di accedere al giudizio, risulterà quella di consentire "al passante ed al chiunque"⁵²¹ di adire gli organi competenti con le proprie istanze, spettando a questi ultimi la valutazione circa la fondatezza di quanto addotto⁵²².

Lo *step* cronologicamente anteriore all'esame della domanda nel merito sarà, quindi, quello sulla potenzialità giuridica della stessa, circostanziando la verifica alla possibilità, da parte dell'interesse dedotto in giudizio, ad essere idoneo a godere di un certo grado di protezione *in iure*, accantonando, momentaneamente, la sua concreta sussistenza fattuale⁵²³; andrà decretato, in buona sostanza, se ed in quale misura l'oggetto concreto dell'analisi processuale sia suscettibile di verificarsi in

agire come oggetto di sentenza di merito: così MONTESANO - GIOVANNI ARIETA, *Trattato di diritto processuale civile*, vol. I, cit., p. 299.

⁵²⁰ Sono parole, ancora, di LUIGI MONACCIANI, *Azione e legittimazione*, cit., p. 53.

⁵²¹ Sul tema cfr. MAURIZIO SANTISE, *La crisi di identità della responsabilità civile*, in www.iurisprudenzia.it.

⁵²² Cfr. ENRICO TULLIO LIEBMAN, *Manuale di diritto processuale civile. Principi*, 6° ed., Giuffrè, Milano, 2002, p. 135.

⁵²³ Sul punto cfr. CRISANTO MANDRIOLI, *Diritto processuale civile. Nozioni introduttive e disposizioni generali*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2004, p. 49, il quale ricomprende, all'interno delle condizioni dell'azione, considerate come "aspetti di un unico requisito o modo di essere della domanda, e cioè di quella che potremmo chiamare la sua ipotetica accoglibilità", il concetto di potenzialità giuridica, collegata alla "esistenza di una norma che contempra, in astratto, il diritto che vuol farsi valere". L'A. ritiene ancora la possibilità giuridica come "una condizione limite, con una portata eminentemente teorica; tuttavia se si ha cura di evidenziare la funzione limite di questa figura e se, d'altra parte, si riconosce che, essendo essa imperniata sull'esistenza o meno di un dato di diritto, ossia di una norma, che consente la tutela richiesta, non ha particolare rilievo, rispetto ad essa, il distinguere tra affermazione ed esistenza". In senso analogo cfr. FRANCESCO INVREA, *Possibilità giuridica e legittimazione*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1939, I, p. 313 ss.; GIAN FRANCO RICCI, *Principi di diritto processuale generale*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 101, secondo il quale "occorre valutare se l'azione rientra in una fattispecie normativa realmente esistente: se, cioè, si tratta di un'azione prevista dall'ordinamento e inquadrabile in una precisa norma di legge".

via astratta, rientrando nell'alveo di quel ventaglio di rapporti giuridici potenzialmente idonei a radicarsi in capo ad un certo soggetto⁵²⁴.

Il nocciolo duro della legittimazione ad agire, quindi, risulta essere, anche in assenza di veridicità e realtà in ciò che si afferma nella domanda, la domanda stessa in quanto realtà, che esprime “un’aspirazione inappagata di una persona rispetto ad un bene”⁵²⁵; la situazione legittimante, orbene, si pone in un rapporto di continenza rispetto alla fattispecie espressa da una norma sostanziale, nonostante di questa norma essa costituisca, unicamente, una parte e non la totalità⁵²⁶, mentre, al contrario, la mancanza di legittimazione si articola su una struttura tale, *id est* sulla considerazione di ciò che il soggetto avanza nei confronti di un altro, che l’ordinamento giuridico ed il sistema normativo negano, *in nuce*, qualsiasi abbozzo di tensione pretensiva della parte agente⁵²⁷.

⁵²⁴ Cfr. ENRICO TULLIO LIEBMAN, *Manuale di diritto processuale civile. Principi*, cit., p. 147, il quale qualifica la legittimazione ad agire come “l’appartenenza soggettiva dell’azione, l’identità di colui che ha proposto la domanda con colui che, con riferimento alla lesione di un diritto ch’egli afferma esistente, possa pretendere per sé il provvedimento di tutela giurisdizionale domandato nei confronti di colui che è stato chiamato in giudizio”.

⁵²⁵ Cfr. LUIGI MONACCIANI, *Azione e legittimazione*, cit., pp. 312-313: “Una persona vuole un bene da altra persona, secondo un modo di condotta che non è immediatamente precluso da alcuna norma giuridica, ma, anzi, è contemplato positivamente da una norma determinata ed è positivamente ammesso in concorso di altre condizioni e circostanze di fatto”.

⁵²⁶ *Ibidem*: “Per norma positiva noi intendiamo, sinteticamente, la norma che riconosce un diritto ad un soggetto e, in corrispondenza, crea un rapporto giuridico intersoggettivo”.

⁵²⁷ Va segnalato come parte della dottrina consideri la legittimazione ad agire come un presupposto processuale, requisito necessario, cioè, affinché il processo giunga ad una pronuncia di merito: cfr. FRANCESCO PAOLO LUISO, *Diritto processuale civile*, vol. I, cit., p. 202 ss.; ENRICO REDENTI, *Il giudizio civile con pluralità di parti*, cit., p. 299; DOMENICO BARBERO, *La legittimazione ad agire in confessoria e negatoria servitutis*, Giuffrè, Milano, 1950, p. 24. Non mancano, tuttavia, come già detto, anche illustri esponenti che qualificano la legittimazione ad agire come una condizione dell’azione: cfr., *ex multis*, GIUSEPPE CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, vol. I, cit., p. 59; GIOVANNI TOMEI, (voce) *Legittimazione ad agire*, cit., p. 299, il quale la qualifica come “condizione per la trattabilità del merito”; conclude ENRICO TULLIO LIEBMAN, *Manuale di diritto processuale civile. Principi*, cit., p. 142, che “le condizioni dell’azione sono le condizioni di ammissibilità del provvedimento sulla domanda, ossia condizioni essenziali per l’esercizio della funzione giurisdizionale nei riguardi di una concreta fattispecie dedotta in giudizio; solo se esse ricorrono, può

In via parzialmente analoga, e tracciando, quindi, un parallelismo, può notarsi come anche all'interno del sistema processuale amministrativo, pur nella sua elevata connotazione di frammentarietà, rispetto alla sistematicità del processo civile, la legittimazione a ricorrere⁵²⁸, nonostante sia configurata come un vero e proprio istituto processuale, mostri forti legami con la situazione giuridica che si trova alla base, appartenente alla parte che assuma una lesione del proprio diritto sostanziale⁵²⁹; ne deriva che, in punto di ammissibilità dell'azione e di condizioni di esercizio della stessa, il passaggio da una semplice affermazione di titolarità di una determinata situazione ad una vera e propria appartenenza di un interesse qualificato risulta assai breve.

Non sono mancati, invero, indirizzi in dottrina volti a sostenere la coincidenza dell'interesse protetto con la titolarità della legittimazione all'impugnazione, in base all'assunto secondo cui "protetta è solo quella posizione di vantaggio la quale risulti normativamente qualificata, poiché

considerarsi esistente l'azione e sorge per il giudice la necessità di pronunciarsi sulla domanda, dovendo essere accertate in giudizio preliminarmente all'esame del merito".

⁵²⁸ Sul punto cfr. RICCARDO VILLATA, (voce) *Legittimazione processuale (diritto processuale amministrativo)*, cit., p. 1, il quale parla di "titolarità del potere di ricorso"; AMEDEO GLEIJESES, *Profili sostanziali del processo amministrativo*, Jovene, Napoli, 1962, p. 111; PASQUALE DEL PRETE, *L'interesse a ricorrere nel processo amministrativo*, cit., p. 69: "Legittimazione significa accertare se è veramente lui il soggetto, *singulus de populo*, cui l'ordinamento conferisce il potere di ottenere, mediante la decisione, l'annullamento o la revoca del provvedimento"; ENRICO FOLLIERI, *I presupposti e le condizioni dell'azione*, in FRANCO GAETANO SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, cit., p. 234, il quale sottolinea che "le condizioni dell'azione stanno prima della decisione di merito ma, a differenza dei presupposti, attengono alla pretesa e, quindi, sono espressione di regole sostanziali, con la conseguenza che la loro mancanza incide, pesantemente, sulla pretesa sostanziale, non consentendo di ottenere una sentenza favorevole né di riproporre la domanda; tali condizioni, inoltre, devono sussistere non solo nel momento in cui il ricorso viene proposto, ma anche al momento della decisione finale"; ALDO MARIA SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sott'ordinati*, cit., p. 197. Per alcuni riferimenti giurisprudenziali cfr. Cons. Stato, Sez. V, 11 maggio 2008, n. 546, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁵²⁹ Cfr. VINCENZO CAIANIELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, 2° ed., UTET, Torino, 1994, p. 596; ALDO PIRAS, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo. Struttura del giudizio e legittimazione al ricorso*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1962, p. 251. L'A. mette in chiaro che "la legittimazione non è altro che il riflesso processuale di una certa configurazione del rapporto sostanziale (litigioso), configurazione che deve essere desunta dalla legge sostanziale regolatrice di questo rapporto, non esistendo, tuttavia, detto rapporto, come entità giuridica se non nella realtà della sua affermazione".

riconducibile ad una norma di riferimento che si configura come il presupposto logico-giuridico della tutela giudiziale accordata al titolare della medesima posizione di vantaggio”⁵³⁰.

Sulla base di una simile impostazione, orientata ad un'estensione degli attributi della attualità e della personalità anche alla legittimazione a ricorrere, si otterrebbe, come pure è stato acutamente osservato, il risultato di “sdrammatizzare e rendere pacificamente risolvibile ogni problema attinente alla legittimazione stessa”⁵³¹; nel contesto in esame, infatti, assume carattere decisivo la verifica dell'interesse a ricorrere, individuato sulla base dell'utilità ovvero del vantaggio che può derivare

⁵³⁰ Sono parole di ROSARIO FERRARA, *Interesse e legittimazione al ricorso (Ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, UTET, Torino, 1993, p. 471; in senso analogo cfr. PIETRO VIRGA, *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, vol. II, cit., p. 285, ove si definisce la *legitimitas ad causam* come “l'identità del ricorrente con il titolare della posizione giuridica fatta valere”. Sul punto cfr. ancora FABRIZIO FIGORILLI, *L'azione popolare: profili generali*, in FRANCESCO ASTONE - FRANCESCO MANGANARO - ANTONIO ROMANO TASSONE - FABIO SAITTA (a cura di), *Cittadinanza ed azioni popolari*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, p. 18, il quale mette bene in evidenza il collegamento sussistente tra l'azionabilità della pretesa connessa agli interessi diffusi e l'individuazione dei soggetti legittimati, in quanto “la legittimazione a ricorrere, nel processo amministrativo, si misura sulla base della titolarità dell'interesse sostanziale rispetto al quale si invochi la protezione del giudice”; CARLO EMANUELE GALLO, *Manuale di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 82; NAZARENO SAITTA, *Sistema di giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 65 ss. Si veda anche ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 823, il quale individua due condizioni fondamentali dalle quali far dipendere la legittimazione, vale a dire “che il ricorrente sia, effettivamente, portatore di un interesse (sostanziale), direttamente o indirettamente protetto dall'ordinamento giuridico, e che l'interesse sostanziale in funzione del quale il ricorrente agisce abbia, effettivamente, subito un pregiudizio ad opera dell'atto amministrativo che forma oggetto di impugnativa”.

⁵³¹ In questo senso cfr. LUCA RAFFAELLO PERFETTI, *Legittimazione e interesse a ricorrere nel processo amministrativo: il problema delle pretese partecipative*, in *Dir. proc. amm.*, 2009, p. 688. L'A. mostra preoccupazione per il fatto che “non è affatto chiaro, in giurisprudenza, se valga anche nel diritto amministrativo la regola, propria del processo ordinario, per cui la legittimazione discende dall'affermazione della posizione sostanziale”; in particolare, soffermandosi sul fatto che la giurisprudenza amministrativa, dinanzi alla formale affermazione della necessità di legittimazione a ricorrere in capo a chi promuove l'azione, tende in concreto, quasi sempre, a ritenerla sussistente ed utilizza solo l'interesse processuale quale strumento per filtrare l'accesso alla tutela”; aggiunge, poi, che “questa impropria utilizzazione giurisprudenziale di quelle che, tradizionalmente, si ritengono condizioni dell'azione consegna nelle mani del giudice amministrativo strumenti di regolazione dell'accesso al giudizio che, per quanto utilizzati sapientemente e con risultati pratici ordinariamente condivisibili, non paiono convincenti dal punto di vista della protezione costituzionale del diritto di azione, sembrando funzionali al perpetuarsi di modelli di giurisdizione oggettiva non coerenti con il modello descritto dall'art. 24”.

al ricorrente dall'annullamento del provvedimento impugnato⁵³², e che, secondo alcuni, deve obbligatoriamente presentare i caratteri della personalità e della attualità, essendo, quindi, idoneo a radicarsi in capo ad un ricorrente e sussistendo tanto al momento della proposizione del ricorso, quanto al momento della decisione, prescindendo dall'atto applicativo ai fini della effettività e concretezza della lesione sostanziale⁵³³.

La peculiarità insita nell'essenza stessa dell'interesse legittimo, quale concetto e situazione tipicamente tutelata dallo strumento processuale amministrativo ha, per molto tempo, costituito, e probabilmente costituisce tutt'ora, un arduo ostacolo all'elaborazione di una nozione indipendente ed autonoma di legittimazione; una simile difficoltà è dovuta, in parte, come pure è stato osservato, alla stessa natura del processo amministrativo, "derivato dai procedimenti contenziosi nei quali il diritto al ricorso nasce come proiezione dello stesso interesse sostanziale, in quanto volto ad ottenere la realizzazione di quell'interesse invocando, seppur in forma di decisione contenziosa, un provvedimento della controparte del rapporto sostanziale, cioè dell'amministrazione"⁵³⁴.

Risulta abbastanza chiara, in questi termini, l'influenza esercitata, sulla legittimazione, da parte delle caratteristiche connesse alla qualificazione del tipo di interesse dedotto, nei termini di propedeuticità

⁵³² Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 28 febbraio 1975, n. 233, in *Foro amm. CdS*, 1976, p. 374, ove si statuisce che "l'interesse a ricorrere è distinto dall'interesse sostanziale, nel senso che il primo si concretizza nell'utilità o nel vantaggio che può derivare al ricorrente dall'annullamento dell'atto impugnato, mentre il secondo è costituito dalla pretesa giuridica che forma oggetto dell'azione e, cioè, dell'utilità concretamente assicurata al soggetto mediante la tutela che l'ordinamento gli concede".

⁵³³ Sul punto cfr. EUGENIO PICOZZA, (voce) *Processo amministrativo (normativa)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987, p. 490; in senso analogo cfr. RICCARDO VILLATA, (voce) *Legittimazione processuale (diritto processuale amministrativo)*, cit., p. 3 ss.; MASSIMO SEVERO GIANNINI, *La giustizia amministrativa*, Jandi Sapi Editori, Roma, 1963, p. 138; GUIDO ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo. II. La giustizia amministrativa*, 8° ed., Giuffrè, Milano, 1958, p. 210 ss.

⁵³⁴ Così ENRICO FOLLIERI, *I presupposti e le condizioni dell'azione*, in FRANCO GAETANO SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, cit., p. 597.

di quest'ultimo come fondamento stesso della domanda azionata⁵³⁵; ne deriva che, in questa prospettiva, ai fini della sussistenza dell'azione impugnativa non dovrà badarsi tanto al *quid* delineato dalla parte ricorrente, quanto, piuttosto, alla “obiettiva ed effettiva entità della posizione soggettiva, ossia alla natura che a quella posizione va riconosciuta sulla base di canoni fissati dall'ordinamento per la distizione degli interessi (legittimi) dalle altre situazioni soggettive”⁵³⁶.

La differenza con il processo civile emerge, quindi, lampante: dalla semplice affermazione della titolarità di una determinata situazione soggettiva, con tutta la susposta problematica afferente al requisito della potenzialità, si passa alla concreta ed effettiva pertinenza della situazione medesima in capo ad un soggetto.

Molto ha fatto discutere, in dottrina, il progressivo slittamento del requisito dell'ipoteticità, in punto di titolarità della situazione vantata, che pure ha contribuito, in maniera significativa, al salvataggio dell'importanza della fase centrale del processo rispetto al pericolo insito nell'eccessiva anticipazione della verifica di merito alla fase della proposizione della domanda; tuttavia è stato osservato come

⁵³⁵ Cfr. FRANCO GAETANO COCA, *Modello tradizionale e trasformazioni del processo amministrativo dopo il primo decennio di attività dei Tribunali amministrativi regionali*, in *Dir. proc. amm.*, 1985, p. 253.

⁵³⁶ Cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sott'ordinati*, cit., p. 63. L'A. considera la differenza tra l'art. 2 della l. 241 del 1990 e gli artt. 26, 27 e 29 del T.U. sul Consiglio di Stato, i quali esigono che il ricorrente agisca, in via effettiva, a tutela e difesa di un interesse sostanziale, rilevando “l'entità reale delle situazioni possedute dal ricorrente”; emerge, ancora, la differenza tra la legittimazione ad agire e la legittimazione alla domanda, da cui discende una ulteriore differenziazione, tra “affermazione ad essere titolare dell'interesse sostanziale, che è requisito per la proponibilità del ricorso, ed effettiva appartenenza di tale interesse al ricorrente, che determina la legittimazione ad ottenere una pronuncia nel merito; la legittimazione al giudizio si ha quando chi agisce sia effettivamente il soggetto, o uno dei soggetti, che l'ordinamento considera abilitati a rivolgersi in proprio al giudice, per ottenere il provvedimento giurisdizionale richiesto, e consiste nell'attributo (derivante dalla posizione sostanziale che, di volta in volta, l'ordinamento richiede che il soggetto posseda) di poter conseguire tale risultato, mentre, l'affermazione di essere stato leso da un provvedimento determina la legittimazione al ricorso, l'effettiva appartenenza della posizione soggettiva della quale si lamenta la lesione, e costituisce una condizione per la legittimazione ad ottenere una pronuncia nel merito del ricorso, restando poi l'esito del giudizio condizionato dalla fondatezza della lagnanza”: *Ivi*, p. 210.

l'affievolimento di un tale aspetto non equivalga alla sua eliminazione, ma, piuttosto, alla traslazione del suo significato “sul carattere *contra ius* della lesione subita dall’interesse materiale”⁵³⁷, per cui “l’elemento che rimane sul piano dell’affermazione, in sede di verifica della legittimazione, non è la titolarità della situazione protetta, bensì l’illegittimità del provvedimento impugnato, che determina la fondatezza della lagnanza, in quanto solo il provvedimento illegittimo concreta la lesione di quella situazione”⁵³⁸.

La differenza con il processo civile, in questi termini, risiederebbe nella circostanza che lì il riconoscimento della titolarità del diritto coincide con la verifica della fondatezza della domanda, mentre nel giudizio amministrativo “l’esito non è determinato dalla titolarità della posizione sostanziale, sebbene dall’illegittimità del provvedimento impugnato”⁵³⁹.

Non è mancato, in dottrina, chi abbia sollevato alcune perplessità in merito alla preminenza del requisito della effettività della titolarità di un situazione sostanziale e giuridicamente rilevante, nonché di quello dell’illegittimità del provvedimento oggetto di impugnazione, in quanto cartine di tornasole per verificare la possibilità di accesso allo strumento processuale, rilevandone i profili di compressione e frustrazione del diritto alla effettività della tutela⁵⁴⁰, in particolar modo con riguardo ad interessi di natura plurisoggettiva, nonché di contraddittorietà con la stessa natura del processo amministrativo. Si è, in corrispondenza ad una siffatta linea interpretativa, anche osservato come il riferimento al

⁵³⁷ Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 148.

⁵³⁸ In questo senso si rinvia a RICCARDO VILLATA, (voce) *Legittimazione processuale (diritto processuale amministrativo)*, cit., p. 2.

⁵³⁹ *Ibidem*.

⁵⁴⁰ Su questa lunghezza d’onda si pone ANDREA PROTO PISANI, *Appunti preliminari sui rapporti tra diritto sostanziale e processo*, in *Dir. giur.*, 1978, p. 29, il quale evidenzia che “in termini generali, dall’art. 3 della Costituzione è stata ricavata l’esigenza di verificare, con riferimento alle singole categorie di diritti sostanziali, quali modalità e quali contenuti la tutela giurisdizionale debba o possa assumere per essere, in tutti i sensi, effettiva”.

provvedimento ed alla sua illegittimità, di per sé, dovrebbe, piuttosto, condurre ad “allargare le maglie della legittimazione, abbracciando chiunque sia colpito da una tale illegittimità, a prescindere dalle indagini sulla consistenza effettiva della posizione lesa”⁵⁴¹.

Non può non concordarsi, inoltre, con quanti hanno sostenuto l’aspetto “funzionale” della legittimazione ad agire, nel senso di un collegamento immediato e diretto con lo scopo attribuito alla tutela giurisdizionale e, di conseguenza, agli obiettivi ai quali si preordina l’esercizio dell’azione; in mancanza di tale collegamento, non avrebbe senso la stessa formulazione della questione di legittimazione, in quanto “se l’ordinamento considerasse irrilevanti i fini della tutela, sarebbe inutile chiedersi se i soggetti del processo coincidano o meno con le parti giuste”⁵⁴².

In tal modo risulta evidente, come aspetto maggiormente significativo dell’intera teoria dell’azione, il suo carattere teleologico, che attiene al significato ed al ruolo dell’azione medesima, sia nel complesso dell’ordinamento giuridico che nel quadro dei rapporti tra individuo e Stato, riducendosi all’alternativa tra concezione soggettiva e concezione oggettiva del processo⁵⁴³, secondo l’antico dilemma se il processo costituisca “un servizio che lo Stato rende al cittadino, fornendogli il mezzo per attuare un suo diritto soggettivo o, al contrario, sia un servizio che il cittadino rende allo Stato, fornendogli l’occasione per attuare il diritto oggettivo”⁵⁴⁴. Sebbene il processo civile, nella sua

⁵⁴¹ Di questo avviso è CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 148.

⁵⁴² Cfr. GIORGIO COSTANTINO, (voce) *Legittimazione ad agire*, cit., p. 1; si veda anche ANDREA PROTO PISANI, *Appunti preliminari sui rapporti tra diritto sostanziale e processo*, cit., p. 1, ad avviso del quale “può dirsi che l’esistenza di una questione di legittimazione distinta dalla titolarità (effettiva) delle situazioni giuridiche dedotte nel processo e, quindi, dal merito della controversia, sia uno degli indizi più significativi della natura strumentale della tutela giurisdizionale e della interdipendenza tra diritto sostanziale e processo”.

⁵⁴³ In tal senso CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 150;

⁵⁴⁴ Cfr. PIERO CALAMANDREI, *La relatività del concetto di azione*, cit., p. 22; cfr. anche RICCARDO ORESTANO, *Azione in generale. Storia del problema*, cit., il quale

storia, sia stato oggetto, sovente, di ricostruzioni orientate verso un'ottica tipicamente oggettiva, nei termini di una finalizzazione alla restaurazione della legalità violata⁵⁴⁵, il diritto positivo e, prima ancora, la sua evoluzione ontologica, depongono a favore di una interpretazione dello stesso in chiave soggettivistica⁵⁴⁶.

Il medesimo, se non addirittura maggiore, approccio può aversi per quanto concerne il processo amministrativo, posto che, in esso, la componente pubblica assume un valore primario, specialmente per quanto concerne la parte processuale: ora, in una simile prospettiva, l'attribuzione di un carattere eminentemente soggettivo equivarrebbe ad una implicita negazione della stessa natura del processo come *instrumentum iustitiae*. L'elemento della soggettività, funzionale al perseguimento della tutela di determinate posizioni giuridiche, permea di sé tutto il sistema costituzionale, respingendo ogni tentativo di

osserva che “la scienza giuridica non è uscita da un'alternativa tra due concezioni polarizzate sull'individuo o sullo Stato, cosicché o si muove da una visione atomistica della società, quale è quella che pone al vertice il diritto soggettivo, o da una visione monistica, unificata, che pone al vertice il diritto oggettivo; con la prima asservendo lo Stato agli individui, con la seconda gli individui allo Stato. È necessario, perciò, sottrarsi a queste suggestioni, per approdare a nuovi schemi nei quali la visione dell'individuo non annulli la società e la visione della società non annulli l'individuo, e nella quale ogni singolo individuo sia, nell'ordinamento, come elemento costitutivo di esso, né sovrano né suddito, ma uomo nella pienezza della sua umanità, fra uomini uguali”.

⁵⁴⁵ Cfr., ancora, PIERO CALAMANDREI, *La relatività del concetto di azione*, cit., p. 33, il quale, rifacendosi agli insegnamenti di Chiovenda, sottolinea che “quando lo Stato rende giustizia, serve un interesse essenzialmente pubblico, riconferma la propria autorità, minacciata dalla contravvenzione di legge; il privato, cercando la soddisfazione del suo interesse individuale, collabora all'attuazione del diritto oggettivo, mentre lo Stato, adoperandosi a restaurare la legge, difende, nello stesso tempo, il diritto soggettivo del privato”; cfr. anche SALVATORE SATTA, (voce) *Giurisdizione (nozioni generali)*, cit., p. 222: “L'azione non è un diritto, ma è il diritto stesso che si concreta nell'azione, e non può essere intesa se non in una integrale visione dell'ordinamento giuridico, della quale costituisce il momento centrale ed essenziale, perché è solo per essa che si può parlare di giuridicità dell'ordinamento”; ed aggiunge che “in relazione al giudizio il soggetto si pone esso stesso come ordinamento, postulando l'esigenza di realizzazione dell'ordinamento e concretando questa esigenza nell'azione”.

⁵⁴⁶ Cfr. ANDREA PROTO PISANI, *Appunti preliminari sui rapporti tra diritto sostanziale e processo*, cit., p. 5.

riduzionismo oggettivo⁵⁴⁷ e traendo linfa finanche nelle regole processuali, esplicitamente orientate a configurare il giudizio amministrativo come uno strumento di parti⁵⁴⁸, pur non essendo mancate voci contrarie, mirate a ravvisare, al suo interno, un eccesso di individualismo, espressione di “riserva, al cittadino, di un monopolio di iniziativa e di impulso processuale che provoca una dipendenza esclusiva, dai privati, della concreta possibilità di reintegrazione giurisdizionale del diritto violato dalla pubblica amministrazione, e, se ciò non avviene, la più stridente illegittimità resterà senza una repressione giurisdizionale”⁵⁴⁹.

Quanto sancito dall’art. 24 Cost. fa riferimento alle categorie di interessi protetti del singolo, nella cui ottica l’azione non assume le caratteristiche di “postulazione di giudizio fine a sé stessa, poiché l’attuazione della legge non è indipendente dall’interesse individuale per la difesa del quale essa viene esercitata”⁵⁵⁰; ciò che costituisce la *vis propulsiva* dell’azione è, infatti, “il pregiudizio sofferto da un interesse

⁵⁴⁷ Sulla concezione oggettiva del processo amministrativo si rimanda a GIUSEPPE MANTELLINI, *Lo Stato e il codice civile*, vol. III, Barbera, Firenze, 1883, p. 307 ss.; VITTORIO EMANUELE ORLANDO, *La giustizia amministrativa*, in IDEM (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libreria, Milano, 1924, p. 129 ss.; ANTONIO SALANDRA, *La giustizia amministrativa*, UTET, Torino, 1904, p. 782 ss.; PIETRO GASPARRI, *Appunti in tema di interesse legittimo*, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1947, III, p. 325; PIERO CALAMANDREI, *La relatività del concetto di azione*, cit., p. 40, ad avviso del quale “il ricorso proposto dal cittadino contro l’atto amministrativo illegittimo non serve altro che, indirettamente, alla tutela dell’interesse individuale, il quale è sfruttato a fine pubblico come uno stimolo per indurre il cittadino a rendere allo Stato il servizio di denunciargli una illegalità commessa nella pubblica amministrazione. Qui siamo di fronte ad una giurisdizione tipicamente di diritto oggettivo, di fronte alla quale il diritto al ricorso del singolo interessato, perduto ogni riferimento strumentale al diritto soggettivo, si presenta come mera azione”.

⁵⁴⁸ Cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sott’ordinati*, cit., p. 38; RICCARDO VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, cit., p. 202: “I processi a contenuto oggettivo sono processi senza domanda e ciò ha tutta una serie di implicazioni che contrastano con il nostro sistema processuale”.

⁵⁴⁹ Su questa linea si veda VINCENZO SPAGNUOLO VIGORITA, *Principio individualistico nel processo amministrativo e difesa dell’interesse pubblico*, cit., p. 634; sul punto cfr. anche FERRUCCIO TOMMASEO, *I processi a contenuto oggettivo*, in *Riv. dir. civ.*, 1988, p. 495.

⁵⁵⁰ In questo senso cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 154.

individuale che si assume tutelato dall'ordinamento e che, pertanto, invoca la garanzia giurisdizionale"⁵⁵¹. La conseguenza più immediata dell'accentuato rilievo soggettivo da conferire al processo amministrativo risulta, quindi, l'urgenza di un recupero di una dimensione autonoma in capo alla legittimazione a ricorrere, nella misura in cui, attesa la funzione servente del processo rispetto all'individuo, occorre individuare un filo di raccordo tra il ricorrente e l'oggetto del contendere che spalanchi le porte dell'accesso alla tutela giuridica. Parimenti va osservato come, ai fini di una conservazione del principio di effettività della tutela, la legittimazione non possa essere sovrapposta ed indenticata con la titolarità della situazione giuridica sostanziale; e ciò vuoi in quanto l'assetto sostanziale delle reciproche posizioni della pubblica amministrazione e del privato è suscettibile di essere individuato solo al termine del processo, ragion per cui un'anticipazione, al momento della domanda, di un giudizio prognostico circa la sua fondatezza costituirebbe una palese violazione del diritto di accedere al giudizio, vuoi in quanto il processo amministrativo non presenta una natura costitutiva di tipo accertativo, bensì impugnatorio, con la conseguenza che richiedere un'indagine completa della posizione giuridica del ricorrente al momento della proposizione della domanda costituisce, senza dubbio, un notevole aggravio che urta anche con la precipua finalità costitutiva dell'azione.

In una prospettiva soggettivistica, dunque, attenta alla dinamica individuale della pretesa dedotta in giudizio, l'atto amministrativo rappresenta il normale termine della reazione del singolo, non costituendo "elemento centrale dell'oggetto del processo, bensì elemento della lite che forma oggetto del processo"⁵⁵². Ecco perché si è,

⁵⁵¹ Cfr. SALVATORE PIRAINO, *L'azione nel processo amministrativo*, cit., p. 136; cfr. anche ALDO MARIA SANDULLI, *I principi*, in IDEM (a cura di), *Diritto processuale amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 26.

⁵⁵² Cfr. SALVATORE PIRAINO, *L'azione nel processo amministrativo*, cit., p. 192, il quale sottolinea che "non si provoca la giurisdizione solo per eccepire l'invalidità di un provvedimento, altrimenti l'azione sarebbe una pura azione, ma si eccepisce

intuitivamente, affermato che andrebbe assunto, quale oggetto del giudizio, qualunque contenuto della pretesa manifestata attraverso l'azione "quale espressione dell'esigenza di rimuovere qualsiasi pregiudizio riguardi l'interesse che si afferma tutelato dal sistema giuridico"⁵⁵³; ne deriva che, a prescindere dall'effettivo oggetto del processo, è opportuno che la legittimazione si colleghi non con l'effettiva titolarità di una determinata situazione, giuridicamente rilevante, ma con una affermazione, astrattamente possibile *in iure*, di tale titolarità⁵⁵⁴.

Alla luce delle considerazioni svolte c'è, senza dubbio, un grande fondo di verità nelle critiche mosse all'aspetto in questione: il concetto stesso di *legitimatō ad causam*, in considerazione, soprattutto, del carattere "servente" della posizione giuridica di interesse (legittimo o plurisoggettivo/diffuso), necessiterebbe di un movimento espansivo, e non certamente restrittivo. Evidenziando, come pure è stato fatto, il collegamento precipuo dell'interesse con un bene finale insuscettibile di essere congiunto ad un individuo, parallelamente il diritto di azione andrebbe staccato dal contesto sostanziale che sussiste alla base; ritornerebbe, in questo senso, l'aspetto della "potenziale idoneità" della situazione giuridica vantata, a radicarsi in capo ad un soggetto, esaminata in relazione al processo civile.

l'esistenza di un atto viziato in quanto lesivo di un interesse individuale. L'azione, in questo senso, è postulazione del giudizio e dell'attuazione giudiziale della legge che l'attore ritiene assicuri la soddisfazione di un proprio interesse".

⁵⁵³ *Ivi*, p. 184; cfr. anche FRANCESCA CANGELLI, *Le parti*, in FRANCO GAETANO SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, cit., p. 178, la quale nota: "L'individuazione delle parti può avvenire secondo due opzioni: il criterio dell'atto, in base al quale sono parti la p.a. che ha emanato l'atto ed il soggetto che ne chiede l'annullamento, ed il criterio soggettivo dell'interesse coinvolto nell'atto. Il diritto positivo sembra ancorato alla prima opzione [...] tuttavia è intuitivo che la seconda, fondata sul criterio degli interessi coinvolti, mostra maggiori possibilità di adeguarsi ad un'amministrazione sempre più partecipata, tesa a coinvolgere, nell'esercizio della funzione, tutti i soggetti nei cui confronti la pronuncia è destinata ad incidere, rispondendo così a istanze di giustizia sostanziale".

⁵⁵⁴ Cfr. SEBASTIANO CASSARINO, *Le situazioni giuridiche e l'oggetto della giurisdizione amministrativa*, cit. p. 12; LEOPOLDO MAZZAROLI, *Il processo amministrativo come processo di parti e l'oggetto del giudizio*, in *Dir. proc. amm.*, 1997, p. 463; MARCELLO CLARICH, *Le azioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, p. 1121.

Il diritto di azione aspira, per sua natura, ad essere scisso dalla titolarità effettiva di una posizione giuridica sostanziale, il cui accertamento è compito precipuo dell'*iter* che condurrà alla sentenza di merito, e necessita, perciò, di un affidabile criterio che aiuti ad individuare correttamente le corrispondenze tra l'esercizio stesso dell'azione ed il diritto sostanziale, dovendo rilevare, ai fini dell'accertamento della tutela, la possibilità ipotetica di titolarità, nel pieno rispetto del diritto di azione e difesa prima, e del principio di economia processuale, poi. Proprio lo scarto tra legittimazione ad agire e situazione sostanziale impone al giudice, nel momento della verifica delle condizioni dell'azione, di non valutare l'effettiva titolarità della situazione soggettiva, al fine di evitare che la fondatezza della domanda incida sull'ammissibilità del ricorso (potendo, il diritto di azione, spettare, in teoria, anche a chi ha torto), bensì di riconoscere la legittimazione a chi sia, astrattamente, meritevole di tutela⁵⁵⁵.

1.7.2. Rilevanza strutturale e tutela giuridica alla luce dell'autonomia funzionale della legitimatio ad causam.

La ragione principale che sorregge la necessità di una corretta impostazione delle problematiche afferenti alla legittimazione a ricorrere va, indubbiamente, rinvenuta negli avvenimenti che hanno riguardato e continuano a riguardare gli interessi a carattere superindividuale, la cui storia oscilla tra il pericolo di un totale assenza di tutela giurisdizionale⁵⁵⁶ e quello di una tutela incompleta e parziale, influenzata

⁵⁵⁵ Cfr. ALDO TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., p. 193.

⁵⁵⁶ Cfr. ROBERTA LOMBARDI, *La tutela delle posizioni meta-individuali nel processo amministrativo*, cit., p. 33; BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 322, il quale osserva che "l'interesse, per essere tutelato in via giurisdizionale, deve avere certe caratteristiche, quali la qualificazione normativa, la differenziazione dall'interesse pubblico generale, la distinzione dagli interessi degli altri consociati, l'attualità e la personalità". Interessanti anche le note critiche di EUGENIO CANNADA BARTOLI, *Principio soggettivo nel processo amministrativo e legittimazione a*

in maniera eccessiva “da un giudizio di rilevanza, di volta in volta, demandato al giudice”⁵⁵⁷. L’ambito del processo amministrativo si caratterizza per la presenza di una forma di tutela di tali posizioni che rispecchia le medesime problematiche di identificazione comuni agli interessi legittimi, anch’essi in balia dei rischi di mescolanza con la figura dell’interesse pubblico; la giustiziabilità dell’interesse diffuso, tuttavia, risulta in parte più agevole, almeno sotto il profilo tecnico-giuridico, all’interno del processo civile, “posto che è quasi sempre possibile, in tali casi, rinvenire l’esistenza di un diritto soggettivo perfetto in capo ai soggetti che abbiano subito un pregiudizio afferente ai beni in questione”⁵⁵⁸.

La possibilità di accesso al giudizio, estesa anche alle situazioni comuni ad una pluralità di soggetti, affinché sia effettiva e dotata di un discreto grado di certezza, tale da consentire una preventiva individuazione degli interessi potenzialmente ammessi, necessita di un’impostazione sistematica che focalizzi il proprio raggio d’azione sull’elemento della rilevanza giuridica sostanziale della posizione dedotta. Premessa, in ogni caso, la stretta correlazione espressa, dalla

ricorrere, in *Foro amm.*, 1963, I, p. 331: “La costruzione finalistica dell’interesse legittimo ha determinato l’irrilevanza degli interessi che, nel loro contenuto, non risultano differenziati rispetto agli interessi della generalità e, quindi, non sembrano essere stati considerati dall’ordinamento”.

⁵⁵⁷ Cfr. ROBERTA LOMBARDI, *La tutela delle posizioni meta-individuali nel processo amministrativo*, cit., p. 224.

⁵⁵⁸ *Ivi*, p. 83. Analizza la linea di *discrimen* tra il diritto civile ed amministrativo, per quanto concerne le situazioni giuridiche soggettive in esame, GIOVANNI MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, vol. I, Arti Grafiche Tornar, Pisa, 1945, p. 76: l’A. osserva, acutamente, come la posizione di vantaggio attribuita ad un soggetto possa essere diretta a tutelare interessi che lo riguardano nella sua individualità o come membro di un gruppo o collettività di cui costituisca parte [...]; nel diritto amministrativo è regola che solo le posizioni di vantaggio qualificate da un interesse personale del loro titolare trovano tutela presso gli organi giurisdizionali ed amministrativi e, anzi, si è soliti restringere l’interesse legittimo e l’interesse semplice a queste sole, facendo sostanzialmente dipendere, con evidente improprietà, concetti di diritto sostanziale dalle particolarità del sistema processuale”. L’inesattezza di ciò, prosegue l’A., “è rivelata dallo stesso diritto privato, ove è possibile che i tribunali giudichino di interessi concernenti un soggetto come membro di una comunità o gruppo (art. 117 e 2377 c.c.) e si può, altresì, dimostrare, con esempi tratti dal diritto amministrativo, come per i ricorsi proposti da qualsiasi contribuente in materia di sovrimposte comunali e provinciali e di conti comunali”.

legittimazione ad agire, tra un interesse sostanziale ed il diritto d'azione in capo al soggetto portatore⁵⁵⁹, è indispensabile che la modalità attraverso la quale un interesse diffuso sia idoneo a ripercuotere i propri effetti sulla sfera giuridica individuale venga, in qualche modo, individuata, sia nell'*an* che nel *quantum*⁵⁶⁰.

Il carattere della personalità può agevolmente riferirsi alla situazione giuridica sostanziale, in virtù della circostanza che l'interesse che si assume meritevole di tutela esige un processo di individualizzazione e di incorporazione nella sfera giuridica della parte che se ne proclama titolare⁵⁶¹; in tale prospettiva, come detto, la funzione ausiliare dell'azione non si pone in attrito con la propria dimensione autonoma⁵⁶², il che, tradotto, sta a significare che, stante la concezione soggettivistica di tutela, il fatto che il diritto di azione sia preordinato alla tutela di una situazione giuridicamente rilevante non implica, in automatico, che il medesimo diritto debba essere vincolato all'esistenza concreta di quella situazione giuridica. I due aspetti della fondatezza e della sussistenza dell'azione agiscono, quindi, in maniera separata, seppur connessi dal rilievo che alla loro base c'è, comunque, un interesse rilevante, ma la cui rilevanza dovrà essere certa, dal punto di vista della fondatezza dell'azione, e potenziale, dal punto di vista dell'esistenza del relativo diritto, la quale si determina "a partire dal momento in cui

⁵⁵⁹ Cfr. VITTORIO DOMENICHELLI, *Il processo amministrativo*, in LEOPOLDO MAZZAROLI - GIUSEPPE PERICU - ALBERTO ROMANO - FABIO ALBERTO ROVERSI MONACO - FRANCO GAETANO SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. II, Monduzzi Editore, Bologna, 2001, p. 1912.

⁵⁶⁰ Cfr. VINCENZO CAIANIELLO, *Introduzione al tema del convegno*, in AA.VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività (XXII Convegno di Scienza dell'Amministrazione, Varenna 22-24 settembre 1977)*, cit., p. 29, il quale nota che "la legittimità a far valere gli interessi diffusi, prima d'essere un problema d'ordine processuale, è dunque un problema di ordine sostanziale (corsivo mio), volto, cioè, a stabilire quando gli interessi rilevanti per la collettività nel suo complesso creino, in capo ai suoi singoli componenti, situazioni soggettive".

⁵⁶¹ Cfr. ALDO TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., p. 194.

⁵⁶² Cfr. SALVATORE PIRAINO, *L'azione nel processo amministrativo*, cit., p. 129.

l'interesse individuale, preso in considerazione astrattamente dalla norma, si appunta in capo ad un soggetto”⁵⁶³.

La questione circa la tutelabilità di un interesse, come giustamente si è osservato, non può essere risolta attraverso il mero procedimento di riconduzione del medesimo ad una delle categorie giuridiche precostituite, ma, bensì, utilizzando tali categorie come strumenti identificativi di quegli interessi che, nel mutare della realtà sociale, si rendono meritevoli della tutela dell'ordinamento, ponendosi l'indagine sulla loro rilevanza giuridica sempre come problema interpretativo; la tutelabilità di un interesse si rivela, quindi, un elemento distinto dalla qualificazione, “la quale è solo un modo di essere di una determinata realtà, che presuppone l'esistenza di un interesse tutelato [...], e ciò conduce ad un ridimensionamento del concetto di qualificazione, affiancato a quello di sostanza, venendo attribuita, a quest'ultimo, la nota fondamentale dell'esistenza dell'interesse protetto a cui la determinazione qualitativa si riferisce”⁵⁶⁴.

Ne consegue che così come il carattere plurisoggettivo e diffuso di un interesse non ha, di per sé, alcuna incidenza sull'attecchirsi del diritto di azione⁵⁶⁵, in via parallela, l'operazione di verifica in sede di legittimazione non costituisce un alibi valido per apporre ingiustificate limitazioni all'accesso al giudizio di tali interessi, la cui tutelabilità è legata unicamente alla valutazione circa la sussistenza di un'adeguata dose di rilevanza sostanziale; e ciò in quanto il carattere atipico del diritto di azione⁵⁶⁶ si atteggia in egual misura verso ogni tipo di

⁵⁶³ *Ivi*, p. 212: l'A. prosegue affermando che “per questo la legittimazione esprime l'idoneità di un soggetto all'esercizio dell'azione processuale, che non è riferita alla astratta potestà di agire, ma ad una potestà diretta ad un fine determinato, identificato con l'interesse sostanziale la cui tutela si invoca in giudizio”.

⁵⁶⁴ *Ivi*, pp. 147 e 174.

⁵⁶⁵ Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 161.

⁵⁶⁶ Cfr. ANDREA PROTO PISANI, *Note sulla tutela civile dei diritti*, in *Foro it.*, 2000, V, c. 165.

situazione giuridicamente significativa, a prescindere dalla sua idoneità a radicarsi in capo ad un numero ampio di individui⁵⁶⁷.

Si comprende, a questo punto, come, finanche analizzando la problematica dell'accessibilità alla tutela degli interessi diffusi dall'angolazione della legittimazione ad agire, il fulcro della questione rimanga, pur sempre, l'accertamento della circostanza che l'interesse *de quo* sia, o meno, rilevante per un solo, singolo, soggetto; il controllo in punto di legittimazione andrà a cogliere, in via specifica, la prospettiva della potenziale rilevanza dell'interesse nei confronti di quello specifico soggetto che se ne afferma portatore, in un'ottica di delineata separazione, ma, allo stesso tempo, di interdipendenza tra l'ambito sostanziale e quello processuale.

Se da un lato, infatti, si avrà che la rilevanza di un interesse meta-individuale e la sua conseguente azionabilità in giudizio si pongono in una dimensione precedente quella della legittimazione, salvo poi sottoporre a verifica, in quest'ultima sede, l'astratta giuridicità dell'interesse, dall'altro, l'ammissibilità del ricorso avanzato da una parte specifica, che costituisce la verifica della legittimazione *sic et simpliciter*, non può prescindere da quanto affermato dal ricorrente, né può risentire, in positivo o in negativo che sia, del carattere plurisoggettivo e diffuso dell'interesse *de quo*.

⁵⁶⁷ Cfr. ARISTIDE POLICE, *Commento all'art. 24 Cost.*, in RAFFAELE BIFULCO - ALFONSO CELOTTO - MARCO OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione della Repubblica italiana*, cit., p. 503, il quale osserva che l'art. 24 Cost. offre una "efficace copertura garantistica a qualsiasi posizione di vantaggio, individuale o collettiva, senza sancire alcuna discriminazione tra gli interessi tutelabili e rimettendo al libero gioco dell'interpretazione giurisprudenziale l'individuazione degli interessi legittimi giuridicamente protetti. Avalla una simile ricostruzione anche ROMOLO DONZELLI, *Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 97: "Nella formula diritto soggettivo deve vedersi l'indicatore di un contenitore classificatorio in grado di accogliere ogni tipologia di interessi giuridicamente rilevanti in relazione ai diversi contenuti che questi possono, di volta in volta, assumere"; cfr. anche LUIGI PAOLO COMOGLIO, *Commento all'art. 24 della Costituzione*, in GIUSEPPE BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Rapporti civili*, cit., p. 18; PIERO CALAMANDREI - ALESSANDRO LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Barbera, Firenze, 1970.

Un'indebita confusione tra i due piani di indagine, al contrario, rischierebbe palesemente di distorcere la prospettiva dell'accesso alla tutela, influenzandola e circoscrivendola al requisito della plurisoggettività della pretesa, che, invece, costituisce un fattore del tutto avulso dall'*an* della tutela giurisdizionale. Come è stato acutamente osservato, d'altra parte, lo *step* primario da eseguire in riferimento alla tutela degli interessi a carattere pluri-individuale, tra cui quelli diffusi, costituisce compito precipuo dell'interprete di diritto sostanziale, al quale spetta stabilire quali siano gli interessi dotati di rilevanza giuridica e tutelabili dinanzi al giudice⁵⁶⁸; costituirà poi compito dello strumento processuale tracciare le eventuali peculiarità che il giudizio presenterà in considerazione del carattere plurimo dei soggetti coinvolti (ad es. con riguardo al contraddittorio o all'esigenza di salvaguardare la stabilità delle sentenze⁵⁶⁹), evitando, allo stesso tempo, che eventuali difficoltà di gestione processuale possano "ridondare sul piano (logicamente antecedente) della prospettazione di tipo sostanziale delle pretese plurisoggettive"⁵⁷⁰. Si tratta di uno schema che ben si adatta alla natura

⁵⁶⁸ Cfr. ILARIA PAGNI, *Tutela individuale e tutela collettiva: un'indagine sul possibile raccordo tra i rimedi*, in SERGIO MENCHINI (a cura di), *Le azioni seriali*, cit., p. 156; cfr. anche FRANCO GAETANO SCOCA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 44: l'A. nota come il giudizio circa la rilevanza dell'interesse sia collocato sul livello del diritto sostanziale, "rendendo necessario effettuare una ricognizione sui confini della nozione di interesse legittimo, la quale va condotta non sul discrimine tra interesse legittimo e diritto soggettivo, ma sul terreno quasi inesplorato dove l'interesse legittimo sfuma in interesse semplice, o, in prospettiva contraria, dove l'interesse avvertito di fatto da uno o più soggetti sboccia, di fronte al provvedimento che dispone autoritativamente un assetto di interessi che lo coinvolge, in figura di interesse legittimo, assumendo tratti e peso di situazione giuridica soggettiva". Sul tema si veda anche GIOVANNI SALA, *Problemi del processo amministrativo nella giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato: I - Legittimazione e interesse al ricorso*, cit., p. 123, dove si evidenzia che "l'individuazione degli interessi tutelabili dal giudice amministrativo segna i confini esterni della giurisdizione nei confronti della sfera di attività insindacabile della pubblica amministrazione".

⁵⁶⁹ Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 164.

⁵⁷⁰ In questo senso cfr. ROMOLO DONZELLI, *Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 246; cfr. anche ANDREA PROTO PISANI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale degli interessi superindividuali e sulle azioni di serie risarcitorie dei consumatori*, in *Foro it.*, 2010, V, c. 251: "In presenza di violazioni di obblighi

delle controversie tra pubblica amministrazione e privati, inserite in un contesto in cui la tipicità dei poteri della p.a. rappresenta una trama di regole e criteri di esercizio del potere già esistente, “ragion per cui si pone il quesito di chi sia legittimato ad invocarne il mancato rispetto, e la tematica degli interessi plurisoggettivi rappresenta la naturale evoluzione del dibattito sulle situazioni giuridicamente rilevanti innanzi alla stessa pubblica amministrazione”⁵⁷¹.

Tenere separati i due piani della rilevanza giuridica di un interesse e delle peculiarità numerico-quantitative degli stessi presenta un’indubbia utilità che si esplica in varie direzioni: consente, infatti, da una parte, all’individuo di intraprendere un’azione volta al riconoscimento della garanzia effettiva di determinate posizioni di interesse, senza rinunciare all’idoneità di queste ultime a radicarsi in capo a soggetti singoli, e, dall’altra, di ricucire lo strappo, fortemente diffuso all’interno del sistema processuale amministrativo, tra l’interesse legittimo ed il diritto soggettivo, in termini di identità ontologica e di tutela giurisdizionale.

Una riflessione significativa, a questo proposito, è quella secondo cui ogni tipo di rapporto giuridico può presentare una autonoma esistenza rispetto alla macro-categoria nella quale nasce e si sviluppa, pur non potendosi negare, ragionevolmente, che una data situazione non sussiste,

superindividuali, si pone, innanzitutto, un tipico problema di diritto sostanziale, trattandosi di verificare, settore per settore, se gli interessi individuali correlati alla previsione di tali obblighi siano protetti dall’ordinamento secondo la tecnica del diritto soggettivo, o se, invece, si tratti di interessi generali non ancora emersi giuridicamente a tale livello e la loro tutela sia rimessa all’azione in giudizio (necessariamente *sui generis*) esclusiva di associazioni, enti esponenziali, organi pubblici, o più genericamente ancora, solo alla azione di controllo della pubblica amministrazione”.

⁵⁷¹ Cfr. ROMOLO DONZELLI, *Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 192, il quale, sottolineando alcune differenze con il rito civile, sottolinea che “diversamente, nel processo civile, l’ostacolo alla tutela degli interessi sovra-individuali è stato costituito lungamente (solo) dalla mancanza del requisito strutturale, minimo, necessario per poter raffigurare una regola di condotta di cui lamentare la violazione in sede giurisdizionale; l’esistenza dell’obbligo di condotta, infatti, costituisce un *prius* logico-giuridico che precede la proposizione e la eventuale soluzione di tutti i successivi interrogativi circa la natura degli interessi tutelati, la titolarità dei medesimi, la migliore configurazione dogmatica degli stessi, la natura dell’attività giurisdizionale svolta”.

come tale, nell'ordinamento, se non quando venga ad esistenza il fatto giuridico cui la legge attribuisce la qualifica di fonte primaria della situazione medesima. E però, per intrinseca natura, i fatti giuridici presentano un'elevato coefficiente di disomogeneità e complessità, dal quale deriva la possibilità di considerare il fatto giuridico di un rapporto sotto due aspetti: "se lo si considera come fatto giuridico di quel determinato rapporto, esso costituisce un dato semplice, elementare, inscindibile, nel senso che o c'è tutto o non c'è come tale; se, invece, quel fatto rileva come avvenimento in sé, o come presupposto di ogni possibile effetto giuridico, esso è scindibile, analizzabile, amputabile"⁵⁷².

La presenza di frazioni significative della fattispecie è sufficiente a generare rapporti giuridici meno perfetti ma non per questo meno rilevanti: in ciò consiste la nozione di possesso dei diritti⁵⁷³, nell'essere in uno stato di fatto rispetto al rapporto giuridico corrispondente, trovandosi, il soggetto, in un rapporto semplicemente caratterizzato dall'analoga corrispondenza ad un dato rapporto giuridico. La realizzazione di una simile tipologia di possesso dipende dalla c.d. "investitura formale", alla quale fa seguito la possibilità di esercitare il contenuto del diritto, pur non trattandosi ancora del rapporto giuridico inteso nella sua perfezione ma, in ogni caso, di un rapporto regolato e, sebbene con più incerta difesa, tutelato nel diritto positivo⁵⁷⁴.

Un ragionamento analogo può essere applicato per il diritto d'azione, laddove non sussiste azione senza un'effettiva investitura di un diritto e, parallelamente, non vi è presupposto più importante per l'azione

⁵⁷² Cfr. ENRICO FINZI, *Il possesso dei diritti*, Giuffrè, Milano, 1968 (Ristampa ed. 1915), p. 257.

⁵⁷³ *Ivi*, p. 258: l'A. prosegue affermando che "dire che il fatto giuridico di un certo rapporto non si è verificato, non esclude che taluni elementi di esso si siano verificati producendo altri rapporti giuridici (che non sono quelli espressamente considerati nella proposizione), costituendosi, così, rapporti che hanno analogia con un dato rapporto giuridico ma non sono quel rapporto giuridico, in quanto taluno dei presupposti determinati dal diritto oggettivo non si è verificato. Si tratta di rapporti di fatto di fronte al rapporto giuridico perfetto".

⁵⁷⁴ *Ivi*, p. 294.

se non la mera investitura nel diritto⁵⁷⁵. Può, quindi, convenirsi con quanti definiscono l'azione come un "possesso del diritto corrispondente"⁵⁷⁶, con la conseguenza che chi vorrà far valere un diritto dovrà provare, soltanto, il fatto giuridico del possesso formale di quel diritto, cioè l'investitura in esso, mentre la legittimazione ad agire, in questa prospettiva, si riferirà ad una situazione precedente, autonoma e particolare, nonché diversa dal rapporto sostanziale, ma che "pure è parte di esso in quanto ivi implicata o radicata"⁵⁷⁷.

Anche con riferimento alla tutela nei confronti della pubblica amministrazione può dirsi che il diritto di ricorrere corrisponda al possesso di una posizione giuridicamente rilevante, che trova un principio di protezione a prescindere da una qualificazione più puntuale; addirittura ci si potrebbe spingere sino al punto di utilizzare una simile costruzione in merito alla intera posizione giuridica sostanziale del privato nei confronti del potere amministrativo discrezionale⁵⁷⁸. Proprio il privato, infatti, occupa una posizione scissa in molteplici aspetti, tutti meritevoli di tutela: i diritti che scaturiscono dalle singole norme che disciplinano l'attività amministrativa e una situazione che ha come termine proprio il bene della vita finale, che può non avere la consistenza del diritto soggettivo (in quanto condizionata dalle risultanze

⁵⁷⁵ *Ivi*, p. 296: "Sembrirebbe, pertanto, erroneo desumere dalla strumentalità dell'azione che presupposto della stessa sia il diritto intero; in realtà, presupposto dell'azione è il semplice possesso del diritto ed è, pertanto, necessario provare i fatti su cui si fonda tale possesso".

⁵⁷⁶ *Ivi*, p. 323. La posizione in esame, secondo l'A., "sta al vero rapporto giuridico come il possesso sta alla proprietà".

⁵⁷⁷ Cfr. LUIGI MONACCIANI, *Azione e legittimazione*, cit., p. 315. Si osserva, efficacemente, come la legittimazione funga da traino del processo alle sue radici sostanziali, poiché "riconduce l'azione ad un rapporto legittimante che, pur culminando nella domanda giudiziale, è anteriore al processo, e sta fra le situazioni di diritto sostanziale"; inoltre, "il rapporto legittimante si rivela autonomo, per sé stante, e pure implicato nel rapporto sostanziale, per la cui realizzazione costituisce una fase prodromica".

⁵⁷⁸ Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 169, la quale evidenzia che "in presenza di discrezionalità amministrativa, infatti, prima dell'esercizio del potere non esiste un diritto soggettivo avente ad oggetto il bene finale che è coinvolto dal potere stesso".

dell'esercizio del potere) ma può apparire come il possesso di una situazione giuridica "altra" e, come tale, risultare meritevole di tutela⁵⁷⁹.

Secondo questa lente prospettiva, il concetto di interesse diffuso, nell'accezione plurisoggettiva adottata, evidenzia una precipua funzione mirata a metterne in evidenza la meritevolezza di tutela, prescindendo da qualsivoglia, possibile, assimilazione di dette posizioni ai diritti soggettivi o agli interessi legittimi⁵⁸⁰, entrambi potenzialmente dotati di una stretta continuità, attesa la comune pretesa all'osservanza di una regola di comportamento a valenza intersoggettiva⁵⁸¹. Di conseguenza

⁵⁷⁹ *Ibidem*.

⁵⁸⁰ In giurisprudenza frequente è stato il riferimento ad un diritto di azione fondato su "un interesse non illegittimo", oppure su un "filtro per l'accesso alla tutela delle situazioni plurisoggettive": cfr. TAR Lazio, Sez. II, 19 aprile 2004, n. 3377, in *Foro amm. Tar*, 2004, p. 2181; TAR Sicilia, 7 giugno 1985, n. 573, in *Tar*, 1985, I, p. 3099. In dottrina si è parlato di interesse al ricorso inteso come "pertinenza di un'aspettativa di vantaggio, anche solo potenziale o strumentale, connessa alla caducazione del provvedimento impugnato, in capo al ricorrente": in questo senso cfr. ROSARIO FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., p. 497; cfr. anche ROBERTA LOMBARDI, *Interesse ad agire e giustiziabilità delle pretese del privato: una lettura oggettivistica del processo amministrativo* (nota a TAR Lazio, II-bis, 19 aprile 2004, n. 3377), in *Foro amm. Tar*, 2004, p. 2181, la quale osserva che "l'interesse al ricorso può dilatare le porte di ingresso alla giustizia amministrativa; attraverso tale interesse, infatti, sembra possibile ampliare lo spettro delle situazioni di giustiziabilità delle pretese del privato e valorizzare, al contempo, quel carattere necessariamente oggettivo del processo amministrativo che garantisce l'effettiva rispondenza dell'azione amministrativa all'interesse pubblico"; FELICE ANCORA, *L'ampliamento nozionale dei confini dell'interesse legittimo e dell'interesse a ricorrere nella recente giurisprudenza*, in *Arch. giur.*, 209, 1989, p. 37.

⁵⁸¹ Sul punto cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 171; in merito ad alcuni studi circa la rivisitazione dell'interesse legittimo in chiave attinente al diritto soggettivo cfr. ANDREA ORSI BATTAGLINI, *Attività vincolata e situazioni soggettive*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1998, p. 3 ss.; CARLO MARZUOLI, *Un diritto "non amministrativo"*, in *Dir. pubbl.*, 2006, p. 133 ss.; IDEM, *Carta europea dei diritti fondamentali, amministrazione e soggetti di diritto: dai principi sul potere ai diritti dei soggetti*, in GIUSEPPE VETTORI (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, CEDAM, Padova, 2002, p. 268 ss.; CARLO MARZUOLI - ANDREA ORSI BATTAGLINI, *Unità e pluralità della giurisdizione: un altro secolo di giudice speciale per l'amministrazione?*, in *Dir. pubbl.*, 1997, p. 897 ss.; LEONARDO FERRARA, *Situazioni soggettive nei confronti della pubblica amministrazione*, in SABINO CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, cit., p. 5580; IDEM, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione. La dissoluzione del concetto di interesse legittimo nel nuovo assetto della giurisdizione amministrativa*, cit.; IDEM, *L'interesse legittimo alla riprova della responsabilità patrimoniale*, in *Dir. pubbl.*, 2010, p. 637 ss.; MARIANO PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 130 ss.; NINO PAOLANTONIO, *L'interesse legittimo come (nuovo) diritto soggettivo (in margine a Cons. Stato, Ad. plen., 23 marzo 2011, n. 3)*, in *www.giustamm.it*.

l'essenza stessa dell'art. 24 Cost. trova conferma nel percorso evolutivo del diritto amministrativo, principalmente sotto l'aspetto dell'estensione del concetto di danno ingiusto di cui all'art. 2043 c.c., in riferimento a tutte quelle situazioni suscettibili di subire un danneggiamento da parte della pubblica amministrazione; come è noto, infatti, la Corte di Cassazione, con la celebre pronuncia n. 500 del 1999, ha aperto la strada alla risarcibilità dei danni cagionati dall'amministrazione ai titolari di posizioni di interesse legittimo attraverso una qualificazione del requisito di ingiustizia del danno *ex art. 2043 c.c.* nel senso di attinenza con ogni situazione giuridicamente rilevante⁵⁸².

Alla luce di quanto esposto, si ricava che la legittimazione ad agire, collocata in una propria autonomia ontologica e funzionale, fa capo al soggetto che affermi di essere titolare di una posizione giuridica già dotata, *ex se*, di rilevanza giuridica; per conseguenza, un'azione intentata a tutela di un interesse diffuso risulterà proponibile allorquando esso possa fregiarsi di una qualifica normativa, esplicita o derivante dal ricorso a parametri ben precisi di individuazione, aventi, in ogni caso, fondamento giuridico, e a prescindere dal concreto *nomen iuris*. Si tratta, a ben vedere, di tutta una serie di indici presenti all'interno del tessuto giuridico dell'ordinamento, sparsi nei vari livelli gerarchici, identificabili quali segnali di rilevanza dai quali poter ricavare, in virtù del più volte indicato principio di atipicità dell'azione, la legittimazione a ricorrere del singolo portatore di interesse.

A queste ipotesi, che da un punto di vista sistematico costituiscono la regola, si affiancano i casi nei quali l'ordinamento riconosce,

⁵⁸² Sul punto cfr. ANDREA ORSI BATTAGLINI - CARLO MARZUOLI, *La Cassazione sul risarcimento del danno arrecato dalle pubbliche amministrazioni: trasfigurazione e morte dell'interesse legittimo*, in *Dir. pubbl.*, 1999, p. 496; PAOLO SIRACUSANO, *La nuova (e "vera") svolta della Cassazione sulla c.d. risarcibilità dell'interesse legittimo: i doveri di comportamento della pubblica amministrazione verso la logica garantistica del rapporto*, in *Foro amm. CdS*, 2003, p. 480; FABIO FRANCARIO, *Antiche e nuove prospettive di tutela della tutela risarcitoria nei confronti della p.a.*, in *Corr. mer.*, 2007, p. 793 ss.; in termini più generali cfr. GABRIELLA MARGHERITA RACCA, *La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione tra autonomia e correttezza*, Jovene, Napoli, 2000.

espressamente, una legittimazione particolare, eccezionale e straordinaria, ad agire a tutela di tali interessi, attribuendola a soggetti indefiniti (come nel caso delle azioni popolari) oppure ad organismi giuridici di particolare caratterizzazione (per esempio, associazioni riconosciute)⁵⁸³.

Oltre al movimento che parte dal diritto sostanziale per giungere a quello processuale, tuttavia, è dato rinvenire, tra le possibilità sistematiche, anche un'altra opzione, uguale e contraria, in virtù della quale dalla norma processuale, collegata, dunque, alla legittimazione ad agire, è possibile giungere ad una rilevanza positivamente giustificata degli interessi plurisoggettivi. Nel momento in cui, infatti, nelle disposizioni precettive del diritto sostanziale può ricavarsi la costituzione e/o il riconoscimento di una posizione giuridica soggettiva, dovrà ritenersi che, in assenza di esplicite disposizioni in senso contrario, “in caso di trasgressione di tali norme e, quindi, di lesione dell'interesse da esse tutelato, l'ordinamento conferisce un'azione al suo titolare”⁵⁸⁴; al contrario, qualora sia possibile ricavare, da qualche disposizione, la concessione di un'azione di tipo privato, sarà agevole ricostruire, come antecedente logico, la figura di una posizione giuridica preesistente⁵⁸⁵. In questo caso, l'attribuzione del potere d'azione da parte di una norma, finisce per conferire riconoscimento, per ciò stesso, ad una situazione giuridica sostanziale e sottostante, che, a sua volta, fa da base e da pilastro per il correlato diritto d'azione.

⁵⁸³ Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 173; cfr. anche ALDO TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., p. 194.

⁵⁸⁴ Così ENRICO REDENTI, *Diritto processuale civile*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1957, p. 17.

⁵⁸⁵ *Ibidem*; cfr. anche LUIGI PAOLO COMOGLIO, *Art. 24*, in GIUSEPPE BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 40, il quale aggiunge anche che “una simile proposta interpretativa si collega all'art. 24 Cost., nel quale non c'è solo una tipicità formale dell'oggetto, bensì anche una atipicità *a priori* indeterminata dei soggetti, legata alla funzione strumentale della tutela giudiziaria, la quale subordina l'azione ed il ricorso giurisdizionale al fine costante di realizzare le garanzie dei diritti o degli interessi di qualsiasi natura”.

Emerge, allora, una solo apparente straordinarietà della legittimazione ad agire, in quanto l'ordinamento, proprio mediante il conferimento del diritto di azione, sancisce la rilevanza giuridica di un interesse, affermandone un contenuto individuabile sulla base delle disposizioni della cui violazione è possibile, in ogni caso, dolersi⁵⁸⁶.

1.8. Fase ascendente: la pluri-soggettività nello spostamento dalla rilevanza giuridica alla legittimazione a ricorrere. Gli interessi diffusi quale prodotto del dato positivo.

La questione circa la rilevanza di un interesse diffuso e, in generale, a carattere plurisoggettivo, può trovare una prima ipotesi di soluzione in una sistematica ermeneutica che si proponga di assumere il dato normativo positivo quale punto di partenza, per giungere, poi, alla norma processuale, in un *climax* che consenta di ricavare, da un giudizio, pur sempre di natura ipotetica, di rilevanza dell'interesse, la *legitimatō ad causam* funzionale alla tutela del medesimo. Il necessario intreccio di rapporti tra la possibilità di azionare in giudizio le pretese di tutela di determinate posizioni plurisoggettive e l'esame della loro rilevanza nell'ordinamento si rivela quantomai idoneo nonché funzionale all'eliminazione dell'atavico pregiudizio che si insinua, da tempo

⁵⁸⁶ Cfr. ENRICO TULLIO LIEBMAN, *Manuale di diritto processuale civile. Principi*, cit., p. 136: l'illustre A. fa riferimento ad alcune analogie con il diritto romano, terra fertile per la nascita del diritto di azione, ove "originariamente, non era conosciuto il diritto ma l'*actio*, considerata come il mezzo giuridico per chiedere la soddisfazione delle proprie ragioni, cosicché per dire che a Tizio spettava un diritto, dicevano che gli spettava l'*actio*". Cfr. anche CINO VITTA, *La giurisdizione amministrativa e il diritto obiettivo*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1921, p. 372: "Quando al singolo si dà il mezzo di invocare, nel proprio interesse, che l'amministrazione pubblica si conformi alla legge, nasce un vero e proprio diritto subbiiettivo a favore dello stesso, per un determinato comportamento dell'amministrazione; [...] il diritto subbiiettivo è qui, insomma, una conseguenza dell'azione, anziché questa una conseguenza di quello (corsivo mio)". Osserva poi GIOVANNI TOMEI, (voce) *Legittimazione ad agire*, cit., p. 72, che l'azione rappresenta "lo stesso modo di essere della giuridicità di certi interessi e situazioni soggettive, che solo nel processo possono trovare riconoscimento e tutela".

immemore, nel tessuto giuridico italiano, rendendolo pressoché refrattario a qualsiasi tentativo di ampliamento del novero delle situazioni giuridiche meritevoli di protezione.

In questo senso non sono mancate autorevoli voci, turbate dalla prospettiva secondo la quale un'indebita espansione, in punto di tutela, causerebbe un mutamento di qualificazione dell'azione giurisdizionale amministrativa, che andrebbe a trasformarsi in una sorta di mascherata azione popolare, "alterando i contenuti delle posizioni giuridiche soggettive e, non per ultimo, confondendo i compiti di un organo giurisdizionale con quelli propri dell'organo di direzione politica ed amministrativa"⁵⁸⁷.

Le preoccupazioni *de quibus*, tuttavia, si scontrano con una ricostruzione saldamente ancorata al dettato costituzionale, mostrandosi relativamente ingiustificate nella misura in cui sembra alquanto difficile giungere ad un diniego di tutela laddove l'ordinamento abbia preso in considerazione, in via esplicita o implicita, un interesse appartenente ad una pluralità di soggetti, in qualche modo individuabili⁵⁸⁸. Muovendo, infatti, dall'angolazione del diritto sostanziale, l'accertamento circa la rilevanza giuridica di un interesse ripercuote i propri effetti, *id est* il conferimento della *legitimatio ad causam*, anche sul versante processuale: effetti già annoverabili nel ventaglio delle possibilità previste dal legislatore esattamente in sede di decisione di conferire giuridicità ad un determinato interesse.

⁵⁸⁷ Cfr. MARIO NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 135. Il pregiudizio in esame risulta molto comune anche tra i processualciviliisti: su tutti cfr. ELIO FAZZALARI, (voce) *Processo civile (dir. vig.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987, p. 118, il quale sottolinea come il riconoscimento dell'interesse diffuso sul piano del diritto sostantivo presupponga che questo emerga come situazione giuridicamente rilevante; "ove questo non accada, non è possibile invocare la giustizia civile, non potendosi contemplare lo spostamento di asse dalla tutela giurisdizionale, individuata a quella, indistinta, di gruppo [...] dietro la quale, peraltro, è dato scorgere vedute eterodosse circa i nostri assetti costituzionali e si profilano il sopravvento dei poteri di fatto e dei gruppi di pressione, nonché una profonda trasformazione del ruolo del giudice, sempre più apparentato con l'amministratore".

⁵⁸⁸ In questo senso, ancora MARIO NIGRO, *Op. ult. cit.*, p. 135.

Come è stato evidenziato in maniera acuta, laddove alberghi il timore che una maggiormente ampia attuazione del diritto sostanziale, conseguente ad un'apertura dell'accesso alla giustizia, sia idonea a causare un'ostruzione del sistema processuale, "occorrerà guardare la luna anziché il dito che la indica, vale a dire riformare istituti di diritto sostanziale e processuale, senza intaccare la disciplina dell'ingresso nel processo, poiché quest'ultima, per disposto costituzionale, deve consentire un effettivo accesso alla giustizia per la tutela di qualsiasi situazione di vantaggio protetta dal diritto sostanziale"⁵⁸⁹.

Tenendo conto di una prospettiva in tal senso, allora, le riserve in merito alle tendenze ampliative di cui sopra dovrebbero, anziché precludere, avere, piuttosto, la funzione di affrettare e sospingere l'introduzione di alcune modifiche processuali atte ad assemblare e riunire alcune tipologie di giudizi⁵⁹⁰, incitare fattispecie collettive di ricorsi⁵⁹¹ ed influire sugli effetti del giudicato⁵⁹². Una vicenda giuridica

⁵⁸⁹ In tal senso ANDREA GIUSSANI, *Prospettive di riforma per le class actions*, in *Quest. giust.*, 2005, p. 366; in linee generali cfr. anche PIERO CALAMANDREI, *Elogio dei giudici*, Ponte alle Grazie, Firenze, 1989, p. 340, ad avviso del quale "l'ingiustizia (e la mancanza di tutela) avvelena anche in dosi omeopatiche".

⁵⁹⁰ Cfr. MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 20.

⁵⁹¹ Per soluzioni di questo tipo cfr. VITTORIO DOMENICHELLI, *Il processo amministrativo*, cit., p. 1969, il quale chiarisce che "si tratta di un ricorso unico, presentato da più soggetti, con identità (totale o parziale) di *petitum* e *causa petendi*, che dà luogo ad una fattispecie di cumulo soggettivo ed è ammesso soltanto se le posizioni dei vari ricorrenti sono omogenee e non in contrasto tra loro, come previsto dall'art. 103 c.p.c."; cfr. anche MARINA D'ORSOGNA, *Lo svolgimento del processo di primo grado. La fase introduttiva*, in FRANCO GAETANO SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, cit., p. 254, la quale precisa che "esso si realizza anche quando più soggetti impugnano un atto plurimo (cioè un atto che contiene una pluralità di provvedimenti diretti a persone diverse) chiedendo, ciascuno, l'annullamento della parte che lo pregiudica, nonché quando più soggetti che si trovano nella stessa posizione giuridica propongono, con un'unica azione, la medesima domanda giudiziale". Interessanti anche alcune pronunce giurisprudenziali: su tutte cfr. Cons. Stato, Sez. V, 7 luglio 2005, n. 3749, in *Foro amm. CdS*, 2005, p. 2248: "Più soggetti hanno eccezionalmente facoltà di impugnare insieme un provvedimento amministrativo, purché gli interessi fatti valere non siano divergenti e contrastanti tra loro al momento dell'impugnativa, in modo tale che l'eventuale accoglimento del ricorso, pur fondato sugli stessi motivi, non torni a vantaggio di uno e a danno di un altro; pertanto, nei ricorsi collettivi, sussiste l'onere di ciascun ricorrente di chiarire che la sua posizione sia, sostanzialmente, coincidente o assimilabile a quella degli altri

degli interessi diffusi che pretendesse di conferire loro una maggiore dignità esistenziale partendo dal dato processuale, ossia dalla legittimazione a ricorrere, avrebbe (ed ha) le ore contate, non potendo subire altra sorte se non quella che vede il singolo individuo orbato di qualsiasi ruolo primario: un percorso che riconsideri, invece, il diritto sostanziale quale punto di partenza, anziché di approdo, potrebbe mostrare qualche *chance* maggiore di riuscita nell'impresa.

Da un punto di vista eminentemente teorico, il concetto di interesse esprime una intima relazione tra un soggetto ed un determinato bene⁵⁹³, ed acquista il rango di situazione giuridica grazie ad un preciso meccanismo valutativo circa la propria rilevanza, effettuato in base ad alcuni parametri normativamente indicati⁵⁹⁴. L'elemento della rilevanza

ricorrenti in relazione all'esigenza di consentire la verifica dei presupposti di ammissibilità di tale forma di ricorso”.

⁵⁹² Cfr. FELICIANO BENVENUTI, (voce) *Giudicato amministrativo*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Giuffrè, Milano, 1969, p. 908 ss.; ENRICO GUICCIARDI, *I limiti soggettivi del giudicato amministrativo*, in *Giur. it.*, 1941, III, c. 17; RENATO ALESSI, *Osservazioni in ordine ai limiti soggettivi di efficacia del giudicato amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, p. 51.

⁵⁹³ Cfr. ANGELO FALZEA, *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici*, cit., p. 44; altre definizioni analoghe si rinvencono in FRANCESCO CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, cit., p. 33: “L'interesse è una posizione favorevole alla soddisfazione di un bisogno”; PIETRO GASPARRI, *Gli interessi umani e il diritto*, Zuffi, Bologna, 1951, p. 40, ad avviso del quale “l'interesse è il rapporto che corre tra l'esigenza di un soggetto e gli stati di cose idonei a renderlo soddisfatto o insoddisfatto”; PIER GIUSTO JAEGER, *L'interesse sociale*, cit., p. 20, il quale lo definisce come “la relazione tra un soggetto cui fa capo un bisogno ed il bene idoneo a soddisfarlo, determinata da una previsione generale ed astratta di una norma”; cfr. anche EMILIO BETTI, *Interesse (Teoria generale)*, cit., p. 838; GIAMPAOLO ROSSI, *Potere amministrativo e interessi a soddisfazione necessaria*, cit., p. 14.

⁵⁹⁴ Cfr. TAR Lazio, Sez. II, 6 settembre 2005, n. 6582, in *Foro amm. Tar*, 2005, p. 2821, ove si sentenzia che “non sussiste la legittimazione del Codacons ad agire per preservare lo Stato italiano da eventuali sanzioni comunitarie, trattandosi di un interesse, piuttosto che collettivo, indifferenziato e generale”; afferma, ancora, TAR Lazio, Sez. III, 10 gennaio 1983, n. 21, in *Tar*, 1983, I, p. 410, che “l'associazione nazionale teleradiodiffusioni indipendenti non è un'associazione di categoria per la tutela di interessi collettivi, in quanto è portatrice di un interesse (riguardante la possibilità per le imprese del gruppo di trasmettere sulle frequenze assegnate) che è, piuttosto, un interesse generale alla libera manifestazione del pensiero e non può essere fatto valere in via d'azione, essendo riferito a tutti i componenti della collettività nel suo indistinto insieme”; TAR Toscana, Sez. I, 6 giugno 1989, n. 410, *Ivi*, 1989, I, p. 3014: “Non sussiste un interesse giuridicamente qualificato in termini soggettivi a dolersi circa le modalità di impiego delle disponibilità finanziarie relative alla realizzazione di una discarica per lo smaltimento di rifiuti industriali, modalità

dell'interesse si arricchisce, così, di un “predicato giuridico”, mentre la situazione giuridica irrilevante non risulta dotata di sufficiente omogeneità rispetto al contenuto di una descrizione normativa⁵⁹⁵; in questo senso l'irrilevanza non è sinonimo di predicato giuridico negativo, in quanto quest'ultima opzione presupporrebbe, in ogni caso, un giudizio di tipo giuridico, sfiorando, seppur in accezione negativa, il parametro della rilevanza, bensì rappresenta una vera e propria negazione logica, che prende forma allorquando un determinato fatto non risulta conforme al tipo legale, esulando dal suo ambito di competenza e lasciando l'interesse sprovvisto di rilevanza fuori dalla dimensione del diritto, in un “vuoto di giuridicità”⁵⁹⁶.

L'interesse dotato di una rilevanza a livello normativo trova la propria realtà ideale all'interno di un precetto giuridico, sfuggendo alla instabilità ed all'empiricità che caratterizzano la fattispecie fattuale e dando luogo al fenomeno per cui “la norma, nel disciplinare la regola che prescrive il comportamento idoneo a garantire il soddisfacimento dell'interesse o il verificarsi della situazione favorevole, assume

rispetto alle quali è configurabile esclusivamente un generico interesse alla oculata gestione delle risorse economiche della collettività”; Cons. Stato, ord., Sez. V, 8 ottobre 2004, n. 4744, in *Coms. Stato*, 2004, I, p. 2239: per i giudici di Palazzo Spada “è inammissibile il ricorso proposto da cittadini contro il bando di gara per l'affidamento del servizio di noleggio, installazione e manutenzione di sistemi a strumenti fissi di rilevazione di infrazioni al codice della strada, oltre che contro la procedura di appalto del servizio, in quanto gli interessi fatti valere dai ricorrenti hanno consistenza di interesse di mero fatto alla legittimità dell'azione amministrativa”.

⁵⁹⁵ Cfr. NATALINO IRTI, *Rilevanza giuridica*, in *Jus*, 1967, p. 102, il quale, facendo riferimento ai fatti giuridicamente rilevanti, osserva che “il fatto giuridico è il fatto che esiste nel e per il diritto”, facendo nascere l'esigenza di “scegliere, nella storia umana e nella realtà naturale, gli accaduti che hanno importanza giuridica, poiché il fatto non reca in sé la proprietà di costituire, modificare o estinguere il rapporto, ma è giuridico in quanto considerato dal punto di vista del diritto”. L'A. sottolinea, quindi, l'urgenza di “un criterio per il quale un accaduto assume rilevanza giuridica mentre innumerevoli altri si disperdono nel fluire della storia”.

⁵⁹⁶ *Ivi*, p. 103; cfr. anche SALVATORE ROMANO, *Osservazioni sulle qualifiche di “fatto” e di “diritto”*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. IV, CEDAM, Padova, 1940, p. 150; ALBERTO TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, 5^o ed., CEDAM, Padova, 1960, p. 113; FRANCESCO SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, Jovene, Napoli, 1962, p. 103 ss.; EMILIO BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, UTET, Torino, 1955, p. 3.

quest'ultima nella sua dimensione astratta ed interna allo schema fenomenologico che essa stessa descrive⁵⁹⁷.

Lo schema proposto non brilla, certamente, per originalità, ma risulta difficilmente attaccabile da un punto di vista logico-sistematico, potendo applicarsi, in maniera altamente calzante, anche agli interessi diffusi, la cui piena soddisfazione e tutela si determina in base al rispetto dell'obbligo sancito dalla legge, e sul quale si innesta la giuridicità stessa dell'interesse⁵⁹⁸; in una simile prospettiva non deve stupire che il parametro della plurisoggettività risulti in qualche modo privo di incidenza, vuoi perché, da un punto di vista generico, gli interessi *de quibus* non si allontanano da un insieme di interessi individualmente collegati tra loro, vuoi in quanto non si richiede, ai fini di una completa soddisfazione, un comportamento necessariamente collettivo, bensì una mera "osservanza degli obblighi che gravano su soggetti diversi, *rectius* la pubblica amministrazione, rispetto alla collettività in questione.

Da qui diviene criticabile anche il concetto di interesse "sintesi", come entità asoggettiva unica ed inscindibile che si appoggia su un soggetto di interesse autonomo rispetto alla collettività o sulla esistenza di un'organizzazione, in quanto, nelle fattispecie legali, "la sintesi non ha nulla a che vedere con la struttura formale degli interessi, dipendendo, nelle fattispecie legali, il verificarsi della situazione favorevole, non certo dal comportamento del soggetto titolare dell'interesse, [...] bensì dall'osservanza dell'obbligo legale"⁵⁹⁹. D'altra parte è stato attentamente

⁵⁹⁷ In questi termini ROMOLO DONZELLI, *Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 267: l'A. chiarisce anche che "quando si parla di perseguimento dell'interesse non si ha a che fare con fenomeni che alterano la struttura dell'interesse, ma ci si riferisce, semplicemente, a quelle ipotesi in cui la situazione favorevole si assume essere coincidente, almeno in parte, con un comportamento dello stesso titolare dell'interesse, cosicché il verificarsi della situazione dipende anche dal suo comportamento".

⁵⁹⁸ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 27 marzo 1992, n. 255, in *Cons. Stato*, 1992, I, p. 445.

⁵⁹⁹ È di questo avviso, ancora, ROMOLO DONZELLI, *Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 302. In quest'ottica, osserva l'A., "non si avrà a che fare con un solo interesse soddisfatto, ma con più interessi, spesso indeterminabili nella loro riferibilità soggettiva, ma tutti orientati verso lo stesso oggetto, verso la stessa situazione favorevole: il comportamento doveroso".

osservato come i requisiti di indeterminatezza e di indistinzione dei portatori di interessi diffusi non rappresentino ostacoli dal punto di vista ricostruttivo, dal momento che la tutela giuridica ruota intorno al vincolo impresso con l'obbligo, rispetto al quale la verifica da effettuare sarà, unicamente, quella circa il soggetto idoneo a ricevere tutela e, di conseguenza, attivare la funzione giurisdizionale⁶⁰⁰.

Non pare nemmeno condivisibile l'idea che, nel caso di violazione delle norme poste a tutela di un interesse diffuso o collettivo non vi sarebbe la violazione di infiniti diritti soggettivi, quanto "dell'unico interesse che tutte le pretese racchiude (e rinchiude)", poiché se l'obbligo è posto per soddisfare gli interessi di più individui, "ogni sua violazione importa, *ex necesse*, violazione di quegli interessi, senza possibilità alcuna di operare valutazioni circa l'entità del pregiudizio"⁶⁰¹.

Entra in gioco, a questo punto, la dicotomia tra l'attributo della qualificazione e quello della distinzione/differenziazione dell'interesse, nella misura in cui, se la prima si atteggia come preesistente al concreto esercizio del potere, la seconda sarà compatibile sia con un potere *in itinere* che con uno già esercitato; un siffatto distanziamento temporale trova le sue radici proprio nella natura del potere amministrativo, rispetto al quale "costituisce un'evenienza del tutto fisiologica che i soggetti coinvolti vadano a specificarsi in relazione a vicende giuridiche o materiali anche successive all'esercizio del potere medesimo"⁶⁰². Il parametro della qualificazione mostra, a ben vedere, un maggiore impatto rispetto alla valutazione sulla rilevanza giuridica, giungendo finanche ad assimilarla, forte della contingenza per cui esso si incardina in un interesse che "è stato preso in considerazione dal diritto"⁶⁰³; non risulta necessario, infatti, ravvisare una "relazione di rigorosa tipicità tra

⁶⁰⁰ *Ivi*, p. 399.

⁶⁰¹ *Ivi*, p. 402.

⁶⁰² Sono parole di CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 182.

⁶⁰³ Cfr. MARIO NIGRO, *L'art. 32 della legge urbanistica e l'individuazione degli interessi legittimi*, in *Foro it.*, 1962, I, c. 86.

interesse e disciplina puntuale dell'attività amministrativa, bensì è sufficiente il riferimento alla protezione accordata dall'ordinamento nel suo complesso⁶⁰⁴.

Come pure è stato evidenziato a livello giurisprudenziale, la qualificazione dell'interesse va realizzata non soltanto sulla base delle norme che, espressamente, attribuiscono il potere e la organizzano in vista di determinati interessi pubblici da realizzare, “ma anche in considerazione della complessiva tutela che l'ordinamento attribuisce a quell'interesse, in modo che, ancor prima dell'esercizio del potere, possa desumersi la rilevanza di una determinata soggettiva, tale da imporsi all'attenzione dell'organo decidente che non potrebbe prescindere senza tradire le stesse finalità di pubblico interesse assegnate dalla legge alla sua sfera d'azione⁶⁰⁵.

Come è noto, non sono rari i casi in cui il giudizio circa la rilevanza di un interesse sia contenuto, direttamente, nella normativa costituzionale, in via esplicita o implicitamente desumibile⁶⁰⁶; basti pensare, per la prima categoria, ai casi della tutela del diritto alla salute *ex art. 32*, del paesaggio *ex art. 9*, delle condizioni lavorative di cui all'*art. 4*, fino ad arrivare alla molteplicità di situazioni ricollegabili all'esercizio delle libertà economiche di cui agli *artt. 41 e 42*, mentre, per la seconda, all'aspirazione ad un ambiente salubre ed incontaminato

⁶⁰⁴ Cfr. GIOVANNI SALA, *Problemi del processo amministrativo nella giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato: I - Legittimazione e interesse al ricorso*, cit., p. 123.

⁶⁰⁵ Cfr. Cons. Stato, 22 giugno 1979, n. 500, in *Cons. Stato*, 1979, I, p. 1133; cfr. anche Cons. Stato, Sez. V, 11 dicembre 1992, n. 1465, *Ivi*, 1992, I, p. 1811, ove si afferma che “va ammessa la legittimazione a ricorrere anche per quei soggetti che possono far valere una posizione soggettiva non considerata specificatamente dalle norme regolatrici del potere esercitato dall'amministrazione con l'atto che viene impugnato, purché sussista un interesse qualificato e differenziato”. In dottrina cfr. SALVATORE PIRAINO, *L'interesse diffuso nella tematica degli interessi giuridicamente protetti*, cit., p. 213: “Perché un interesse sia riconosciuto e garantito dal diritto non è necessario che vi sia una norma apposita che lo riguardi, purché esso presenti le note oggettive per essere considerato come degno di tutela dal punto di vista sociale”.

⁶⁰⁶ Cfr. GIORGIO RECCHIA, *Considerazioni sulla tutela degli interessi diffusi nella Costituzione*, in ANTONIO GAMBARO (a cura di), *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato. Con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori*, cit., p. 27.

all'interno della comunità urbana ex artt. 32 e 9 e, in linea più generale, ogni pretesa che si formi in seguito all'evoluzione della società civile e sia idonea a rapportarsi al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., o a quello che sancisce il riconoscimento dei diritti inviolabili della persona umana, di cui all'art. 2 della Carta⁶⁰⁷.

Peraltro, in dottrina, l'interesse qualificato viene spesso identificato con un "interesse indirettamente protetto da una norma"⁶⁰⁸, o, in alternativa, "meramente coerente rispetto alla *ratio* di una norma"⁶⁰⁹; dalla norma, infatti, si evidenzia come debbano potersi ricavare sempre, sul presupposto del rapporto tra l'interesse individuale e quello generale, rapporto, tra l'altro, impiantato sulla costanza nella realtà del diritto positivo, "gli elementi della tutela dell'interesse del singolo, di una tutela, per la precisione, che si atteggerà in vario modo, così come in vario modo si atteggia il rapporto tra i due diversi interessi, secondo che la norma abbia di mira l'utilità di singoli individui o quella della collettività [...]"⁶¹⁰.

Secondo questo modello interpretativo, non ci si limita unicamente a dare un giudizio normativo di tipo implicito sulla rilevanza dell'interesse, bensì si evoca una posizione protetta dalla norma in

⁶⁰⁷ Per una interpretazione dell'art. 2 Cost. come norma posta a fondamento della giuridicità degli interessi diffusi, in quanto "disposizione non condizionata dall'emanazione di una legislazione di attuazione", si rimanda a TAR Lazio, Sez. III, 22 aprile 1992, n. 433, in *Tar*, 1992, I, p. 1838 ss.

⁶⁰⁸ Cfr. FRANCO GAETANO SCOCA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., 58: osserva l'A. che "un interesse può dirsi qualificato allorché l'ordinamento si prefigga non soltanto di realizzare l'interesse pubblico, ma, altresì, di tutelare, ancorché indirettamente, l'interesse dei privati nella cui sfera giuridica l'attività della pubblica amministrazione interferisce".

⁶⁰⁹ Cfr. AUGUSTO CERRI, *Diritto di agire dei singoli, delle associazioni che li rappresentano, di entità destinate alla difesa di interessi collettivi. I progressivi ampliamenti della legittimazione e le ragioni che li giustificano*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 44: "L'interesse qualificato è orientato nel medesimo senso rispetto alla *ratio* della norma e, similmente, la differenziazione attiene a chi si trova in condizioni giuridiche che siano armoniche rispetto alla *ratio legis* e non si risolve nell'interesse che ogni cittadino ha a che sia osservata la legge".

⁶¹⁰ Così SALVATORE PIRAINO, *L'interesse diffuso nella tematica degli interessi giuridicamente protetti*, cit., p. 206.

maniera incidentale, in via secondaria rispetto alla cura dell'interesse pubblico, in conformità con la teoria secondo la quale le regole amministrative costituirebbero delle vere e proprie norme di azione⁶¹¹.

Occorre, tuttavia, evitare una troppo semplicistica riconduzione della qualificazione ad elementi caratterizzanti l'aspetto finalistico della singola norma; ciò nel senso che, come autorevole dottrina insegna, è sufficiente ravvisare all'interno delle norme l'intento di considerare, specificatamente, l'interesse, rispetto alla cui analisi giuridica "l'escatologica del potere si rivela del tutto inconfidente, in quanto un interesse qualificato corrisponde ad un interesse incluso nella norma organizzativa insieme con quello pubblico, alla cui soddisfazione è rivolto il potere, e deve, pertanto, ritenersi protetto al pari di tale interesse"⁶¹².

⁶¹¹ Esponente di una simile impostazione è di ENRICO GUICCIARDI, *Norme di relazione e norme di azione: giudice ordinario e giudice amministrativo*, in *Giur. it.*, 1951, III, c. 66; cfr. anche FRANCESCO VOLPE, *Norme di relazione, norme d'azione e sistema italiano di giustizia amministrativa*, CEDAM, Padova, 2004; GIANDOMENICO FALCON, *Norme di relazione e norme di azione*, in *Dir. soc.*, 1974, p. 37; in senso fortemente critico si pone MARIO NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 179; ANDREA ORSI BATTAGLINI - CARLO MARZUOLI, *La Cassazione sul risarcimento del danno arrecato dalle pubbliche amministrazioni: trasfigurazione e morte dell'interesse legittimo*, cit., p. 496.

⁶¹² In questi termini, ancora, MARIO NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 141, il quale precisa anche che "la verifica in punto di qualificazione normativa potrà essere compiuta alla luce della norma o del gruppo di norme attributive del potere, che consenta di desumere, immediatamente, l'esistenza di interessi di specifica rilevanza; oppure si dovranno utilizzare elementi indiretti [...], estendendo il campo di osservazione anche alle norme connesse a quelle attributive del potere o considerando i principi relativi ai blocchi normativi in questione". Osserva, *ad adiuvandum*, SALVATORE PIRAINO, *L'interesse diffuso nella tematica degli interessi giuridicamente protetti*, cit., p. 209, che "del resto, questo modo di procedere non è lontano dai criteri di individuazione dell'interesse legittimo, specialmente ove si consideri la particolare connessione con l'interesse generale che caratterizza tale situazione soggettiva, almeno secondo le rappresentazioni correnti: infatti nell'interesse legittimo vi è una consistenza del generico interesse, che ha il singolo *uti civis*, al regolare svolgimento della funzione amministrativa e di un interesse personale e speciale che, però, il singolo non ha alcun modo di soddisfare, se non facendo valere una pretesa che si collega all'interesse generale e/o collettivo, a garanzia del quale è posta la norma che disciplina l'esercizio dell'attività amministrativa"; si rimanda anche alle riflessioni di GIOVANNI MIELE, *Questioni vecchie e nuove in materia di distinzione del diritto dall'interesse*, in *Foro it.*, 1940, IV, c. 52.

Quanto alla differenziazione, invece, si tratta di un parametro in netta continuità rispetto alla qualificazione, la cui emersione si intreccia con qualsiasi elemento idoneo a rendere possibile una considerazione autonoma dell'interesse, "rivelandone, in qualche modo, il collegamento con aspetti peculiari di una determinata realtà individuale"⁶¹³.

Su queste premesse, notevoli si sono rivelati, ad onor del vero, gli sforzi da parte della dottrina e della giurisprudenza, finalizzati all'elaborazione di affidabili criteri idonei ad estrapolare posizioni giuridiche a carattere soggettivo, meritevoli di tutela, dal *mare magnum* degli interessi superindividuali, e ciò soprattutto attraverso una serie di connessioni tra i criteri giuridico-amministrativi ed il sistema di rapporti intercorrenti tra l'esercizio della potestà amministrativa e l'interesse del privato⁶¹⁴. In tal modo si è riusciti, almeno in parte, ad individuare un soggetto titolare dell'interesse, legittimato ad esercitare le relative azioni in giudizio⁶¹⁵; chiaramente, si tratterà di un procedimento maggiormente semplificato allorché sia la stessa legge, in via espressa, ad operare un riconoscimento, in capo ad un soggetto giuridico, della possibilità di

⁶¹³ Cfr. SALVATORE PIRAINO, *Op. ult. cit.*, p. 221, il quale aggiunge anche che un'altra operazione da effettuare risiede nel "verificare l'intento del legislatore di attribuire specifico rilievo all'interesse, il quale si combini col processo di differenziazione dello stesso; combinazione necessaria ove si consideri che la differenziazione dell'interesse, proprio perché procede all'astrazione di una situazione da un'altra più ampia tutelata dall'ordinamento, comporta, naturalmente, l'enucleazione dalla norma, che tutela l'interesse generale, di una volontà di legge che tale tutela non precluda all'interesse differenziato". Circa i rapporti tra differenziazione e qualificazione, si rimanda a ELIO CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 326, per il quale "l'interesse è qualificato perché preso in considerazione da una norma che lo protegge, anche in modo non diretto e, in quanto tale, risulta differenziato rispetto alla pluralità di interessi facenti capo ai consociati".

⁶¹⁴ Sul punto cfr. MARIO NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 137; l'illustre A. non manca di osservare come i criteri adottati dalla giurisprudenza siano i più disparati, nonché utilizzati in maniera alternativa o promiscua; ciò "genera contraddizioni ed incertezze, che talvolta rendono la giurisprudenza stessa indecifrabile, ma questo è il prezzo che si deve pagare per un'operazione così delicata"; acuta la critica mossa da GIUSEPPE SANTANIELLO, *La tutela degli interessi diffusi dinanzi al giudice amministrativo*, cit., p. 831, in relazione alla possibilità che il giudice si consideri autorizzato a conferire a determinati soggetti la legittimazione ad agire in giudizio, prescindendo da una esplicita investitura a livello legislativo.

⁶¹⁵ Cfr. CARMINE PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, cit., p. 17.

farsi latore di interessi superindividuali, in uno schema che prevede la soggettivizzazione come “opera della norma, conseguendo, la legittimazione a ricorrere, in via naturale a tale previsione”⁶¹⁶.

Una maggiore difficoltà nell’identificazione di idonei strumenti di differenziazione è stata riscontrata, invece, in tutti quei casi nei quali la disposizione normativa non si adoperi a conferire una soggettivizzazione diretta all’interesse, bensì lo affidi, in ogni caso, alla cura della pubblica amministrazione, poiché “si dovrà temperare la struttura del processo amministrativo come processo di parti diretto a tutelare interessi personali ed individuali lesi dall’amministrazione, con le esigenze del mondo contemporaneo a far valere nel processo anche l’interesse dei soggetti che appartengono ad una formazione sociale o ad una collettività”⁶¹⁷.

Si ritiene di dover concordare, sul punto, con quanti hanno osservato che, al di là delle considerazioni di politica del diritto circa i rapporti tra i poteri dello Stato ed i possibili effetti di un ampliamento della legittimazione ad agire, i criteri utilizzati dalla giurisprudenza devono, in ogni caso, essere rimeditati e riorganizzati. E ciò, come è stato ben messo in evidenza, per due ordini di motivi: *in primis* poiché soltanto così è possibile abbandonare la tentazione di riservare la titolarità degli interessi in oggetto al monopolio delle associazioni, ed *in secundis* poiché gli orientamenti giurisprudenziali, anche allorquando finiscano per riconoscere la legittimazione ad agire al singolo individuo, sono spesso confusi e contraddittori, dal momento che, influenzati dalle definizioni tradizionali degli interessi diffusi e collettivi, muovono dal concetto di eccezionalità della legittimazione individuale, tendendo, pertanto, a restringerne la portata, con la conseguenza che “non sempre è

⁶¹⁶ Cfr. VITTORIO DOMENICHELLI, *Il processo amministrativo*, in LEOPOLDO MAZZAROLI - GIUSEPPE PERICU - ALBERTO ROMANO - FABIO ALBERTO ROVERSI MONACO - FRANCO GAETANO SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. II, cit., p. 1914.

⁶¹⁷ *Ibidem*.

chiaro chi possa essere titolare di certe situazioni e chi possa muoversi a loro garanzia⁶¹⁸.

Risulta emergere, quindi, in tutta la sua forza, la necessità impellente di una riconsiderazione degli indici di rilevanza giuridica appuntati dal legislatore o predisposti dalla giurisprudenza, verificandone il significato nell'ottica di una valenza pluri-individuale delle situazioni *de quibus* e della funzione prettamente soggettivistica dello strumento processuale. Le acquisizioni in termini di benefici sono, potenzialmente, da non sottovalutare, ove si tenga conto che un simile intervento ermeneutico consentirebbe: *a)* di dissipare le incertezze circa l'identificazione delle situazioni giuridiche a valenza plurisoggettive, permettendo di avere a disposizione gli strumenti atti a verificare se il singolo sia o meno titolare di una posizione meritevole di tutela giuridica; *b)* di evitare che il singolo individuo subisca una vera e propria esautorazione della titolarità delle situazioni in esame e del relativo diritto di azione, a vantaggio di entità ed organismi collettivi, nella maggior parte dei casi in odore di attrito, come già evidenziato, con il sistema costituzionale incentrato sulla funzione servente dei gruppi intermedi rispetto ai diritti ed alle libertà dell'individuo; *c)* di tratteggiare un sistema la cui struttura si dimostri compatibile con l'architettura costituzionale e con la concezione soggettiva di tutela posta alla base dell'art. 24, laddove le azioni instaurate a difesa di interessi a carattere plurisoggettivo non mostrano funzionalità al perseguimento di un interesse superiore, quale può divenire, addirittura, quello facente capo all'organismo associativo, bensì esprimono funzionalità alla tutela di interessi individuali, sia che si voglia intendere con questa parola il soggetto singolo che un insieme di soggetti di pari dignità.

⁶¹⁸ È di questo avviso CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., pp. 187-188.

1.8.1. Gli interessi diffusi normativamente sanciti. Riflessioni circa la ratio della legitimatio ad causam in capo ad organismi collettivi nei più significativi interventi legislativi.

a) Il caso dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori.

Volgendo uno sguardo critico ma, allo stesso tempo, sereno e scevro da ogni sorta di pregiudizio metodologico, all'impianto normativo costituzionale e ordinario, è possibile rinvenire alcuni criteri idonei a dirimere la *vexata quaestio* relativa all'apparente, insanabile, dualismo sussistente tra la (radicata) teoria che muove dall'esclusività degli organismi associativi quali unici soggetti in grado di farsi portatori di situazioni giuridiche a valenza plurisoggettiva, e la (scalpitante) apertura ermeneutica indirizzata a riscoprire, all'interno della stessa natura ontologica, prima ancora che giuridica, delle posizioni *de quibus*, la centralità dell'elemento individuale, vero *proprium* di tutta la sistematica costituzionale, e fin troppo rapidamente accantonato.

La problematica relativa al soggetto portatore di una situazione giuridica rilevante, con tutte le relative implicazioni di diritto processuale e sostanziale, ha, negli ultimi anni, indotto il legislatore ad operare due importanti scelte di fondo: se da un lato, infatti, si è seguita, costantemente, la strada, già percorsa da sistemi come quello francese, in riferimento alle *actions associatives*, e tedesco, in merito alle *Verbandsklagen*⁶¹⁹, afferente al riconoscimento della *legitimatio ad*

⁶¹⁹ Sul tema cfr. MAURO CAPPELLETTI, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Clarendon Press, Oxford, 1989, p. 279 ss.; VINCENZO VIGORITI, *Legittimazione ad agire ed intervento nelle azioni collettive: proposte per una discussione*, in *Giust. civ.*, 1982, II, c. 421; CARMINE FESTA, *La legittimazione ad agire per la tutela degli interessi diffusi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, p. 945 ss.; WOLFGANG MAROTZKE, *Von der schutzgesetzlichen Unterlassungsklage zur Verbandsklage*, J.C.B. Mohr Siebeck GmbH & Co., Tübingen, 1992, p. 81 ss.; ADA PELLEGRINI GRINOVER, *Mandado de segurança collettivo: legittimazione, oggetto e cosa giudicata*, in AA.VV., *Studi in onore di Vittorio Denti*, vol. III, CEDAM, Padova, 1994, p. 391 ss.; CRISTINA PONCIBÒ, *Le azioni di interesse collettivo per la tutela dei consumatori*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2002, p. 659 ss.

causam di interessi collettivi e diffusi unicamente in capo a realtà associative presenti sul territorio nazionale e dotate di precisi requisiti individuati dallo stesso legislatore, dall'altra si è andati assistendo, in via progressiva e, tutt'oggi, in evoluzione, al passaggio dalla totale negazione di alcun tipo di legittimazione in capo ai singoli fruitori dell'interesse ad una rivisitazione di alcuni, fondamentali, aspetti⁶²⁰.

Tradizionalmente, il primo intervento in materia di interessi diffusi e di relativa tutela è considerato quello in materia di tutela del lavoratore, *ex art. 28 del relativo Statuto*⁶²¹. La normativa in materia di diritto del lavoro appronta una tutela alquanto articolata dei diritti e degli interessi del lavoratore, considerato, in via unanime, parte debole nel contesto dei rapporti con il datore di lavoro⁶²²: la ragione di una tale, estesa, tutela va ricercata, prima di tutto, nella necessità del rispetto e dell'attuazione concreta di quanto sancito nell'art. 3 Cost., in particolar modo nella parte in cui si conferisce al legislatore il compito di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale" al fine di conferire a tutti gli individui "pari dignità sociale"⁶²³. Dunque, accanto ad ipotesi normative che tutelano, indubbiamente, diritti soggettivi individuali a mezzo di determinate azioni giudiziarie a rilevanza individuale, si è avvertita la necessità di delineare alcuni mezzi di tutela di interessi pluri-individuali⁶²⁴, afferenti

⁶²⁰ Degna di nota la riflessione di MAURO CAPPELLETTI, *Formazioni sociali e interessi di gruppo*, cit., p. 374, il quale osserva che "il consumatore isolato, da solo, non agisce; se lo fa è un eroe, ma soltanto se è legittimato ad agire non meramente per sé, ma per l'intero gruppo di cui è membro, tale eroe sarà sottratto al ridicolo destino del Don Chisciotte in una vana, quanto patetica, lotta contro i mulini a vento"; sulla stessa lunghezza d'onda cfr. EIKE VON HIPPEL, *Grundfragen des Verbraucherschutzes*, in *Juristische Zeitung*, 1972, p. 421 ss.

⁶²¹ Cfr. ANTONIO CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 113.

⁶²² Cfr. CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 110.

⁶²³ Sul punto cfr. ALDO ARANGUREN, *La tutela dei diritti dei lavoratori*, in GIULIANO MAZZONI (diretta da), *Enc. giur. del lavoro*, CEDAM, Padova, 1981, p. 3; GIORGIO GHEZZI, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XVIII, UTET, Torino, 1971, p. 416 ss.

⁶²⁴ Cfr. EDOARDO GHERA, *Interessi collettivi e processo del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 1973, I, p. 354 ss., il quale evidenzia come il carattere peculiare e comune a tutte le

all'intera categoria dei lavoratori, nella non semplice sfida di conciliare l'aspetto singolo con quello diffuso delle posizioni giuridiche derivanti dall'appartenenza alla classe in esame⁶²⁵.

Secondo l'opinione prevalente, in particolar modo presso la giurisprudenza di legittimità, tramite l'art. 28 della l. n. 300 del 1970 il legislatore avrebbe inteso perseguire lo scopo di offrire una tutela non dell'interesse individuale del lavoratore ad esercitare le relative libertà sindacali, bensì dell'interesse collettivo della comunità dei lavoratori medesimi, giustificando, in tal senso, una netta esclusione della legittimazione ad agire anche in capo ai singoli⁶²⁶. Secondo questa prospettiva, al di là delle potenziali problematiche interne allo Statuto, in ordine ai rapporti tra l'azione sindacale *ex art. 28* e quella individuale *ex art. 18*⁶²⁷, significativa appare la conclusione cui pervengono quanti sostengono che oggetto dell'azione *ex art. 28* sia la tutela dell'interesse collettivo della comunità dei lavoratori e, cioè, che nel caso in esame, si assisterebbe ad un riconoscimento di una legittimazione ordinaria, in quanto portatrici dell'interesse protetto, alle associazioni sindacali a

controversie in materia di lavoro consista nella natura dei diritti soggettivi oggetto di tutela, che sarebbero, in ogni caso, "compenetrati con gli interessi collettivi, di categoria, o di gruppo omogeneo"; cfr. anche LUCIO LANFRANCHI, *Situazioni giuridiche individuali a rilevanza collettiva ed attuazione della condanna alla reintegrazione del lavoratore*, *Ivi*, I, 1977, *passim*.

⁶²⁵ Cfr. GIOVANNI TESORIERE, *Diritto processuale del lavoro*, CEDAM, Padova, 1999, p. 317.

⁶²⁶ Cfr., *ex plurimis*, Cass. Sez. lav., 10 luglio 2002, n. 10031, in *Mass. Foro it.*, 2002, ove si rileva che la violazione, da parte del datore di lavoro, dei diritti individuali del lavoratore derivanti dalla legge, o anche direttamente dalla Costituzione (come quello alla retribuzione o alle ferie), "non può mai concretare una condotta antisindacale, essendo questa caratterizzata dalla idoneità del comportamento del datore di lavoro a compromettere il diritto di sciopero o a ledere la libertà o l'attività sindacali, ossia interessi collettivi di cui il sindacato è portatore". Cfr. anche Cass. Sez. lav., 4 luglio 2002, n. 9709, *Ivi*; Cass. Sez. lav., 7 marzo 2001, n. 3298, in *Not. giur. lav.*, 2001, p. 422 ss.; Cass. Sez. lav., 16 marzo 2001, n. 3813, in *Mass. giur. lav.*, 2001, p. 552 ss.; Cass. Sez. lav., 9 ottobre 2000, n. 13456, in *Not. giur. lav.*, 2001, p. 24 ss.; Cass. Sez. lav., 1 dicembre 1999, n. 13383, in *Rep. Foro it.*, 1999, voce *Sindacati*, n. 117; Cass. Sez. lav., 17 giugno 1998, n. 6058, in *Not. giur. lav.*, 1998, p. 544 ss.; Cass. SS.UU., 17 marzo 1995, n. 3105, in *Corr. giur.*, 1995, p. 943 ss.

⁶²⁷ Sul tema si rinvia all'esaustivo contributo di ROMOLO DONZELLI, *Il coordinamento tra l'azione ex art. 28 St. lav. e le azioni individuali al ricorrere di condotte imprenditoriali plurioffensive*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2002, p. 663 ss.

carattere nazionale⁶²⁸. Una simile indicazione interpretativa, da più parti considerata dominante, merita alcune riflessioni di contorno.

L'art. 28 in questione ha il merito di aver, per primo, indotto la giurisprudenza e la dottrina ad un lungo ed articolato dibattito circa la configurabilità, prima, e la tutelabilità, poi, degli interessi diffusi e collettivi; ciò anche in considerazione del fatto che, al momento dell'entrata in vigore della l. n. 300 del 1970, i tempi non potevano ancora considerarsi maturi per una piena comprensione della portata di alcune, emergenti, situazioni giuridiche, al punto che la dottrina ha finito per frammentarsi tra coloro i quali hanno negato rilevanza al parametro della superindividualità dell'interesse dei lavoratori e quanti, come detto, si sono limitati, talvolta, a ricondurlo ad un diritto o interesse appannaggio del sindacato, talaltra, ad individuare, al suo interno, una norma a tutela del diritto oggettivo⁶²⁹. Se da un lato, quindi, si è optato per una individuazione, nella norma in oggetto, di una sorta di tutela a presidio di interessi appartenenti all'intera categoria dei lavoratori o al sindacato, dall'altra si è preferito negare la possibilità di parlare di veri e propri interessi collettivi o diffusi, affermandosi, invece, l'importanza di sottolineare l'aspetto individuale delle situazioni giuridiche *de quibus*, sia dei lavoratori che del sindacato, che ne sarebbe titolare in quanto associazione e, quindi, come ente autonomo rispetto ai singoli, in un'ottica di giurisdizione di tipo oggettivo, negativo o repressivo⁶³⁰.

Secondo quest'ultima impostazione, l'oggetto del contendere non andrebbe ravvisato in un rapporto giuridico di tipo intersoggettivo, ma, al contrario, nel "carattere antisindacale del comportamento del datore di

⁶²⁸ In questo senso cfr. CARMINE PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, cit., p. 656 ss.

⁶²⁹ Cfr. CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 111, la quale osserva che "la norma in esame costituisce lo strumento di garanzia per la migliore attuazione dei principi contenuti nello Statuto dei diritti dei lavoratori, e, per questo, l'attenzione estrema a tale disposizione ha comportato che nell'indagine circa la natura degli interessi tutelati non si possa prescindere dall'esame delle singole posizioni espresse".

⁶³⁰ Cfr. UMBERTO ROMAGNOLI, *Aspetti processuali dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, cit., p. 1317 ss.

lavoro, rilevante, nella sua obiettività, in una serie potenzialmente illimitata di rapporti”⁶³¹. La relativa azione, in tal modo, andrebbe ricondotta nell’ambito della c.d. “giurisdizione sui fatti”⁶³², pur senza negare la possibilità che il sindacato appresti una tutela, in via subordinata, di un proprio interesse, figura, quest’ultima, che non assurgerebbe al rango di situazione giuridica tutelata in via diretta, ma, semmai, salvaguardata tramite un tipo di giurisdizione oggettiva.

Come alcuni autori hanno, acutamente, osservato, sussisterebbe una sorta di “circolarità” tra interesse collettivo ed interesse individuale del singolo lavoratore, nel senso di una “interdipendenza strutturale degli interessi, dei singoli e dell’organizzazione, coinvolti nella vicenda”⁶³³. In una direzione analoga si è mosso chi ha inteso la tutela accordata dall’art. 28 come “una sorta di azione pura a garanzia della legalità”⁶³⁴, secondo una direzione che vede l’associazione sindacale come soggetto agente a tutela di un “interesse superiore a quello meramente privatistico delle parti individuali e, quindi, come una sorta di Pubblico Ministero a tutela della normativa sindacale”⁶³⁵ e, quindi, mostrando una tendenza a riconoscere, nelle situazioni tutelate in via indiretta dalla norma, una certa rilevanza di carattere pubblicistico⁶³⁶. Il fulcro della considerazione

⁶³¹ *Ibidem*.

⁶³² Per alcuni profili critici cfr. EDOARDO GARBAGNATI, *Profili processuali del licenziamento per motivi antisindacali*, in *Riv. dir. proc.*, 1973, p. 635 ss.; ROMANO VACCARELLA, *Il procedimento di repressione della condotta antisindacale*, cit., p. 68.

⁶³³ Di questo avviso è TIZIANO TREU, *Attività antisindacale e interessi collettivi*, cit., p. 575; analogamente anche UMBERTO ROMAGNOLI, *Op. ult. cit.*, p. 1320, ove si afferma che “la rilevanza collettiva dell’esercizio dei diritti individuali di libertà in materia sindacale è intrinseca alla loro destinazione funzionale, e, quindi, necessaria”, con la conseguenza che un impedimento all’esercizio di tali diritti lede “non un mero interesse del titolare, ma anche l’interesse del gruppo, a che tutti i suoi componenti esercitino, senza interferenze, libertà elementari su cui poggia la possibilità di organizzarsi per realizzare obiettivi comuni”.

⁶³⁴ Cfr. GIUSEPPE PERA, *Commento all’art. 28*, in CECILIA ASSANTI - GIUSEPPE PERA (a cura di), *Commento allo Statuto dei diritti dei lavoratori*, CEDAM, Padova, 1972, p. 323.

⁶³⁵ *Ibidem*.

⁶³⁶ Cfr. SERGIO COSTA, *Nuove considerazioni sull’art. 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300*, in *Riv. dir. proc.*, 1972, p. 369, il quale rileva come l’art. 28 disciplini un procedimento il cui oggetto verte su interessi superiori a quelli delle parti, il che

qui riportata è, quindi, ravvisabile nell'individuazione di una mera azione, non tendente alla tutela diretta di alcuna posizione giuridica, collettiva o individuale⁶³⁷.

Una pari dignità presenta, sicuramente, la prospettiva ricostruttiva di chi ha considerato l'art. 28 come una norma posta a tutela di diritti soggettivi dei singoli lavoratori, sottolineando la natura prettamente processuale della norma *de qua* e ritenendo che il sindacato agisca, sovente, a tutela dei diritti che ai singoli lavoratori vengono attribuiti dalle altre norme dello Statuto (ad es. gli artt. 14-15 e 18), conservando, in ogni caso, un proprio interesse⁶³⁸, che non sarà, tuttavia, costituito in termini di diritto soggettivo preesistente, bensì di diritto di azione conferito al sindacato a tutela, anche, di interessi di natura collettiva.

In questo senso, i diritti individuali presentano una rilevanza superindividuale anche allorché siano dedotti in giudizio dagli stessi lavoratori, ai sensi dell'art. 18 dello Statuto, avendo, la condotta del datore di lavoro, nella fattispecie prevista dall'art. 28, un carattere plurioffensivo, in quanto suscettibile di arrecare una lesione, nello stesso tempo, sia ad un diritto singolo che ad un interesse più ampio⁶³⁹.

avrebbe dovuto consigliare al legislatore di prevedere la partecipazione obbligatoria del Pubblico Ministero ai sensi dell'art. 70 c.p.c.

⁶³⁷ Cfr. VIRGILIO ANDRIOLI, *L'art. 28 dello Statuto nel quadro del codice di procedura civile*, in *Riv. giur. lav.*, 1973, I, p. 292; IDEM, *Lezioni di diritto processuale civile*, cit., p. 445; *contra*, cfr. LUCIO LANFRANCHI, *Nuovo processo del lavoro, Statuto, tutela dei lavoratori e del sindacato*, in *Riv. giur. lav.*, 1973, I, p. 350 ss., il quale si fa promotore della teoria per cui l'azione promossa ex art. 28 tutela, direttamente, una situazione giuridica soggettiva ed individuale del lavoratore.

⁶³⁸ In questo senso cfr. LUCIO LANFRANCHI, *Prospettive ricostruttive in tema di art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, cit., p. 388; IDEM, *Il diritto processuale e la repressione della condotta antisindacale*, in *Riv. giur. lav.*, 1972, I, p. 3 ss.; IDEM, *Le animulae vagulae blandulae e l'altra faccia della luna*, in IDEM (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. XXI ss., ove l'A. si professa "a favore di una complessiva ricostruzione della tutela accordata dai nuovi artt. 18 e 28 pur sempre nei termini di tutela giurisdizionale di veri e propri diritti soggettivi dei lavoratori e del sindacato, a rilevanza superindividuale e violabili con comportamenti plurioffensivi, mostrando l'erroneità tecnico-giuridica e l'estrema inopportunità pratico-sociale del collegamento tra l'art. 28 ed il *tertium genus* degli interessi diffusi o collettivi".

⁶³⁹ Cfr. CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 115.

Una parte della dottrina, dopo aver affermato che l'azione *ex art. 28* dello Statuto, la cui funzione è suppletiva e non sostitutiva rispetto alle azioni giudiziarie ordinarie, avrebbe potuto essere gestita ed affidata anche alle competenze di un organo pubblico, quale il Pubblico Ministero, si è soffermata sull'aspetto secondo cui l'art. 28 andrebbe ad attribuire un vero e proprio *munus*, un potere-dovere, al sindacato "per il soddisfacimento di un interesse che, se è superindividuale, non è esclusivamente suo, ma dell'intera collettività, in quanto è l'interesse alla realizzazione dei diritti dei lavoratori"⁶⁴⁰; in tal senso, "l'organizzazione sindacale agisce in giudizio come autonomo gestore dell'interesse collettivo alla realizzazione dei diritti sociali dei singoli lavoratori"⁶⁴¹. Inoltre, l'art. 28 è stato interpretato come norma contenente non "una autonoma norma sostanziale di carattere generico, idonea ad allargare la sfera dei diritti delle associazioni sindacali e dei singoli lavoratori, risultando necessario individuare, in concreto, la violazione di una regola di condotta imposta al datore di lavoro da un'altra norma"⁶⁴²; con la precisazione, però, che le norme sostanziali a cui far riferimento non vanno riscontrate in quelle poste a tutela dei singoli lavoratori, bensì in quelle sancite diritti in capo ai sindacati⁶⁴³.

⁶⁴⁰ Sono parole di CARMINE PUNZI, *Commento all'art. 28. Profili di diritto processuale*, in UBALDO PROSPERETTI (a cura di), *Commentario dello Statuto dei lavoratori*, cit., p. 970.

⁶⁴¹ *Ivi*, p. 974.

⁶⁴² Così EDOARDO GARBAGNATI, *Profili processuali del licenziamento per motivi antisindacali*, cit., p. 619.

⁶⁴³ Cfr. EDOARDO GARBAGNATI, *Controversie ex art. 28 legge 20 maggio 1970, n. 300 e nuovo rito del lavoro* (nota a Trib. Milano, 13 febbraio 1975), in *Riv. dir. proc.*, 1975, pp. 514-516; IDEM, *Procedimento di repressione della condotta antisindacale e cosa giudicata*, in *Riv. dir. proc.*, 1981, p. 1 ss. L'A. nel descrivere i rapporti tra l'azione prevista dall'art. 18 e quella disciplinata dall'art. 28, si ritrova ad ammettere che in tali ipotesi viene tutelato innanzitutto il diritto individuale del singolo lavoratore licenziato, ma "dopo che il datore di lavoro abbia assunto, in concreto, un comportamento contrario al sindacato, licenziando illegittimamente un lavoratore per motivi antisindacali, dovrà ritenersi che l'art. 28 autorizzi ad attribuire, all'organizzazione sindacale, un diritto soggettivo sostanziale, identico per contenuto al diritto soggettivo del lavoratore licenziato ed oggetto, unitamente ad esso, di tutela giurisdizionale per mezzo del decreto pronunciato dal pretore a' sensi del comma 1 dell'art. 28". Da qui la necessità di instaurare un litisconsorzio, tema approfondito in IDEM, *Profili processuali del licenziamento per motivi antisindacali*, cit., p. 636 ss.

Alla medesima conclusione, nel senso di un art. 28 come norma posta a presidio della tutela di un diritto individuale del lavoratore, seppur attraverso un percorso argomentativo differente, giunge altra parte della dottrina, negando ogni possibile concorrenza tra l'azione speciale e quelle individuali ordinarie, dopo un'attenta analisi dei rapporti tra le azioni di cui agli artt. 7, 13 e 18 della l. n. 300 del 1970, in virtù, non tanto di una diversità di *petitum*, sostanzialmente indentico, quanto di *causa petendi*, nel senso che in tali giudizi individuali il lavoratore beneficerebbe di una tutela in qualità di parte del rapporto di lavoro e nei confronti di un atto del datore, mentre, con l'art. 28, verrebbe tutelato, *stricto sensu*, il suo diritto sindacale⁶⁴⁴.

Vi è poi chi ha ravvisato nell'art. 28 una norma posta a tutela degli interessi superindividuali, nella fattispecie collettivi, affermando che, in virtù di svariati indici normativi, il procedimento risulterebbe “troppo funzionale ed adatto alle esigenze di tutela effettiva delle situazioni soggettive a dimensione superindividuale per poter negare una riconducibilità della situazione ivi tutelata alla categoria degli interessi collettivi”⁶⁴⁵. Si tratta di una teoria che si è articolata secondo molteplici sfaccettature, da quanti hanno equiparato gli interessi collettivi a quelli propri del sindacato come organizzazione, *rectius* agli interessi

⁶⁴⁴ Cfr. ROMANO VACCARELLA, *Il procedimento di repressione della condotta antisindacale*, cit., p. 106 ss., il quale, al contrario, sostiene che un problema di coordinamento tra azione ordinaria ed azione speciale si porrebbe tutte le volte in cui la condotta si concreta in una violazione diretta dei diritti espressamente riconosciuti dallo Statuto, dal momento che, in tali ipotesi, verrebbe tutelata nei due giudizi la medesima situazione sostanziale. Per tale ragione l'A. ravvisa alcuni problemi nel ricorso al concorso di azioni, ai quali tenta di dare una soluzione riconoscendo la natura sostanzialmente processuale della norma, unitamente alla previsione di un'ipotesi di sostituzione processuale.

⁶⁴⁵ Di questo avviso CLAUDIO CECHELLA, *Coordinamento fra azione individuale e azione sindacale nel procedimento ex art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, cit., p. 411, il quale indica, quali elementi dai quali ricavare la propria considerazione, la legittimazione ad agire conferita, in via esclusiva, ai soggetti collettivi; la forma urgente del provvedimento; il ruolo attribuito al giudice, il quale possiede poteri istruttori più accentuati; il contenuto del provvedimento, di natura inibitoria o ripristinatoria; infine, la previsione di un mezzo esecutivo indiretto, *id est* la sanzione penale ex art. 650 c.p. per supplire alla infungibilità della prestazione a cui è condannato il datore di lavoro.

istituzionali dell'ente⁶⁴⁶, a quanti hanno, in maniera più tecnica, ritenuto di attribuire la qualificazione collettiva all'interesse di categoria⁶⁴⁷, seppur, nella maggior parte dei casi, soggettivizzato, erroneamente, in capo ai sindacati⁶⁴⁸.

In particolare, nel primo caso, si è parlato di una restrizione del campo di applicazione dell'art. 28, sostenendo una coincidenza tra l'interesse collettivo e quello istituzionale dell'associazione sindacale; in questo senso, perciò, si assisteva ad una riduzione del campo operativo della norma, vista sempre più in funzione residuale rispetto alle norme poste a tutela di interessi individuali dei singoli lavoratori⁶⁴⁹, pur non essendo mancate alcune ricostruzioni volte ad edulcorare una simile, estrema, posizione, nel senso di sostenere, nonostante la perdurante identificazione tra l'interesse collettivo e quello istituzionale del sindacato, un'applicabilità dell'art. 28 a tutti i casi di violazione, non

⁶⁴⁶ In tal senso LUISA MARIA RIVA SANSEVERINO, *Parere "pro veritate" sull'art. 28 dello Statuto dei lavoratori - Legge 20 maggio 1970, n. 300*, in *Orient. giur. lav.*, 1970, p. 371 ss.; ALDO ARANGUREN, *A proposito di una peculiare interpretazione dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, in *Mass. giur. lav.*, 1970, p. 538 ss.; GUIDO ZANGARI, *Legittimazione processuale del sindacato e repressione della "condotta antisindacale" nella legge 20 maggio 1970, n. 300*, *Ivi*, p. 451 ss.; RENATO CORRADO, *La repressione dell'attività antisindacale*, in *Dir. lav.*, 1971, I, p. 3 ss.; GIULIANO MAZZONI, *Manuale di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 131 ss.; PIERPAOLO CIPRESSI, *I comportamenti antisindacali del datore di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 165 ss., il quale afferma che l'art. 28 "conferisce ai sindacati un diritto soggettivo al rispetto della libertà e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro. Pertanto, la norma tutela un interesse collettivo del sindacato, intendendo tale espressione come comprensiva di tutte quelle forme di libertà delle quali gode e delle attività che svolge per il perseguimento dei suoi scopi istituzionali". Cfr. anche GIUSEPPE TAMBURRINO, *I diritti sindacali e la loro tutela nello Statuto dei lavoratori*, in *Riv. dir. lav.*, 1974, I, p. 10.

⁶⁴⁷ Cfr. EDOARDO GHERA, *Interessi collettivi e processo del lavoro*, cit., p. 356; ANDREA PROTO PISANI, *Appunti sui rapporti tra i limiti soggettivi di efficacia della sentenza civile e la garanzia costituzionale del diritto di difesa*, cit., p. 1252 ss.; FEDERICO CARPI, *Brevi osservazioni sull'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971, p. 1425 ss.; MARIO GIOVANNI GAROFALO, *Interessi collettivi e comportamento antisindacale dell'imprenditore*, cit., p. 119.

⁶⁴⁸ Cfr. CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 118.

⁶⁴⁹ Si mostra decisamente critico nei confronti di questa impostazione LUCIO LANFRANCHI, *Prospettive ricostruttive in tema di art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, cit., p. 403 ss.

solo, dunque, dei diritti sanciti nei Titoli II e III dello Statuto, ma in ogni altra norma dell'ordinamento giuridico⁶⁵⁰.

Nel secondo caso, invece, si va al di là della mera coincidenza tra l'interesse istituzionale del sindacato e l'interesse collettivo, ritenendo che quest'ultimo sia da identificarsi, piuttosto, con l'interesse della collettività dei lavoratori organizzati in associazione sindacali⁶⁵¹, e conferendo rilievo preminente all'elemento associativo, intesa quale momento genetico dell'interesse *de quo*⁶⁵². Ad un attento sguardo può cogliersi il sottile passaggio, che avviene all'interno dello stesso concetto di associazione sindacale, da mera portatrice di un interesse a titolare effettiva del medesimo⁶⁵³.

La rilevanza dell'elemento associativo viene, invece, accantonata da quanti hanno considerato l'art. 28 come una norma idonea ad assicurare in giudizio la tutela diretta "di interessi o, se si vuole, diritti collettivi"⁶⁵⁴; tra questi e gli interessi individuali dei singoli sussisterebbe, come già anticipato, una sorta di circolare reciprocità⁶⁵⁵, nella misura in cui i primi dovrebbero essere presi in considerazione secondo una "visione e valutazione unitaria, in una dimensione di ordine diverso e superiore, di situazioni e pretese che si costituiscono, altresì, almeno in linea di partenza, e permangono come entità individuali, con la conseguenza che [...] gli stessi comportamenti del datore di lavoro, che per un verso si volgono a ledere i diritti ed interessi dei singoli lavoratori,

⁶⁵⁰ Cfr. PIERPAOLO CIPRESSI, *I comportamenti antisindacali del datore di lavoro*, cit., p. 165.

⁶⁵¹ Cfr. MARIO GIOVANNI GAROFALO, *Op. ult. cit.*, p. 138 ss.; VINCENZO VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, cit., p. 157 ss.

⁶⁵² Cfr. FEDERICO CARPI, *L'efficacia "ultra partes" della sentenza civile*, cit., p. 162.

⁶⁵³ In questo senso cfr. FEDERICO CARPI, *Brevi osservazioni sull'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, cit., p. 1426 ss.; CLAUDIO CECHELLA, *Sostituzione processuale*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, vol. XVIII, UTET, Torino, 1998, p. 642 ss.; in senso leggermente contrario VINCENZO VIGORITI, *Partecipazione, sindacato, processo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1974, p. 1212, ad avviso del quale "titolare dell'interesse collettivo è la comunità dei lavoratori, mentre il singolo lavoratore ne è portatore".

⁶⁵⁴ Così RENATO SCOGNAMIGLIO, *Considerazioni sull'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, in *Riv. giur. lav.*, 1972, I, p. 180.

⁶⁵⁵ *Ibidem*.

possono, per il loro fine e risultato ulteriore, qualificarsi come antisindacali (o viceversa)⁶⁵⁶. In questo senso, perciò, il sindacato agirebbe in giudizio a tutela di un interesse proprio, non potendosi ritenere ivi dedotto anche il diritto individuale del singolo individuale, a meno di non arrecare un significativo *vulnus* alla tutela a quest'ultimo accordata⁶⁵⁷.

Non sono mancato neppure quanti, sulla base della ritenuta interdipendenza strutturale reciproca tra interesse individuale e interesse collettivo, vista come “la strada più proficua di risultati”⁶⁵⁸, e del fatto che ad una plurioffensività dell'attività sindacale faccia da bilanciamento una diversità di tutela, si siano spinti sino al punto di ritenere che una simile diversità possa essere motivata dal fatto che la condotta illegittima del datore di lavoro si attegga diversamente a seconda che configuri una violazione dei diritti del singolo o arrechi una lesione al diritto alla libertà sindacale; quest'ultimo diritto, tuttavia, sempre secondo questa ricostruzione, altro non sarebbe se non un interesse collettivo riconosciuto dallo Statuto in capo ai sindacati, quali portatori esclusivi. Possono notarsi, in ciò, alcuni richiami ad un'altra, diffusa teoria, facente capo ad una parte della dottrina la quale, considerando la situazione sostanziale oggetto del procedimento *ex art. 28* come una situazione immediatamente riferibile non ai singoli lavoratori, ma ad una comunità, evidenzia come l'art. 28 finisca per costituire una “forma di tutela giurisdizionale per interessi non esclusivamente individuali, ma di serie,

⁶⁵⁶ *Ivi*, pp. 183-384.

⁶⁵⁷ Cfr. PIERPAOLO CIPRESSI, *I comportamenti antisindacali del datore di lavoro*, cit., p. 42 ss.; cfr. anche RENATO SCOGNAMIGLIO, (voce) *Condotta antisindacale. I) Disciplina sostanziale*, in *Enc. giur. Treccani.*, vol. XV, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1989, pp. 10-11, il quale sembra aggiustare un pò il tiro allorché afferma che “la condotta antisindacale lede gli interessi di dimensione collettiva, dei quali non è agevole individuare i titolari, mentre il sindacato ha la funzione istituzionale e generale di rappresentanza degli interessi collettivi dei lavoratori”.

⁶⁵⁸ Cfr. FEDERICO CARPI, *Brevi osservazioni sull'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, cit., p. 1428.

di gruppo, di una comunità”⁶⁵⁹; in tal senso l’azione ex art. 28 assumerebbe caratteri di residualità rispetto alle possibili azioni esperibili in via ordinaria ed autonoma, pur potendosi riscontrare, all’interno di questa teoria, una forte presenza di un rapporto tra interesse della collettività e diritti individuali nei termini della pregiudizialità-dipendenza⁶⁶⁰.

Ricostruzione quest’ultima che pare non convincere, atteso che, come è stato notato, il concetto, comunemente accolto, di pregiudizialità dipendenza, presuppone alla sua base che vi sia un rapporto giuridicamente rilevante tra il diritto pregiudiziale ed il diritto dipendente, da apprezzarsi sul piano sostanziale⁶⁶¹; nesso che manca del tutto in materia di rapporti tra le situazioni giuridiche tutelate dall’art. 28 e le singole pretese dei lavoratori⁶⁶².

Muovendo da queste critiche, dunque, si è sottolineata la peculiare diversità esistente tra le situazioni giuridiche del sindacato e del lavoratore, in quanto il primo sarebbe titolare di diritti di libertà sindacale e di sciopero, mentre il secondo di tutte quelle posizioni che gli spettano in quanto parte del rapporto di lavoro⁶⁶³, con la conseguenza che il provvedimento emesso ai sensi dell’art. 28 potrà, sì, comportare una tutela di interessi individuali dei lavoratori, ma in via del tutto eventuale; eventualità che, come è stato notato, “discende dal collegamento che può esistere tra le due fattispecie, ma non costituisce l’obiettivo immediato ed istituzionale della pronuncia”⁶⁶⁴.

⁶⁵⁹ Cfr. ANDREA PROTO PISANI, *Il procedimento di repressione dell’attività antisindacale*, in IDEM, *Studi di diritto processuale del lavoro*, cit., p. 58.

⁶⁶⁰ *Ivi*, p. 80 ss.

⁶⁶¹ Cfr. ENRICO ALLORIO, *La cosa giudicata rispetto ai terzi*, cit., p. 182 ss.; FRANCESCO PAOLO LUISO, *Principio del contraddittorio ed efficacia della sentenza verso terzi*, cit., p. 63 ss.

⁶⁶² Cfr. CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 122.

⁶⁶³ Ritiene, invece, che i diritti sindacali appartengano ai singoli e non al sindacato ROMANO VACCARELLA, *Il procedimento di repressione della condotta antisindacale*, cit., p. 106 ss.

⁶⁶⁴ In questo senso cfr. MICHELE TARUFFO, *Efficacia della pronuncia sul licenziamento per motivi sindacali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971, p. 1520: osserva

Da quanto esposto, nonostante evidenti divergenze circa aspetti anche essenziali della normativa in esame, può evincersi come il minimo comun denominatore sia rappresentato dal requisito della plurioffensività del comportamento del datore di lavoro; non sembra, infatti, potersi dubitare del fatto che lo strumento creato dall'art. 28 abbia, come precipuo scopo, quello di colpire attività poste in essere dal datore di lavoro, dotate di un maggiore grado di lesività potenziale, almeno dal punto di vista quantitativo, rispetto ad atti diretti, esclusivamente, contro un singolo lavoratore, pur non essendo consigliabile, per ragioni di logica giuridica, sfociare in una qualificazione dell'organismo sindacale in termini esclusivi, quasi che la libertà costituzionalmente garantita dall'art. 39 Cost. non possa sussistere in capo ai singoli lavoratori e, contemporaneamente, all'intera comunità dei lavoratori, prescindendo, se nel caso, dall'esistenza stessa di organismi sindacali a carattere nazionale⁶⁶⁵.

Piuttosto, ciò che emerge sia dall'art. 39 Cost., sia dall'attuazione che di una tale disposizione è stata operata attraverso la l. n. 300 del 1970 è, certamente, la considerazione che, rispetto all'interesse collettivo e diffuso all'esercizio delle libertà sindacali, è possibile delineare alcuni profili in virtù dei quali è difficile non riconoscere una titolarità, e, di conseguenza, una forma di legittimazione ordinaria in sede processuale,

l'A., infatti, come sussista una diversità di *causa petendi* tra le domande proponibili ai sensi dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori e quelle proponibili *ex art. 28*, anche allorché le domande in questione presentino una base comune, costituita dallo stesso fatto lesivo, in quanto esso "ha una diversa efficacia costitutiva", operando, nell'art. 28, come violazione delle libertà sindacali, e nell'art. 18 come violazione dei diritti che spettano ai lavoratori sulla base del rapporto contrattuale che li lega al datore. "Non vi è alcuna comunanza tra gli elementi delle due domande, se non dal punto di vista, irrilevante sotto questo profilo, dell'identità della fattispecie concreta che viene dedotta in giudizio. Ciò che invece può costituire nesso di correlazione tra i due giudizi e che, in ultima analisi, costituisce la *ratio* effettiva dell'estensione al lavoratore dell'efficacia del giudicato, è il fatto che la pronuncia *ex art. 28* con la quale si condanna il datore alla reintegrazione del lavoratore produce in concreto, nella sfera giuridica di quest'ultimo, gli stessi effetti che deriverebbero dalla pronuncia *ex art. 18*".

⁶⁶⁵ Cfr. ANTONIO CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 114.

in capo alle associazioni sindacali, in quanto, nella maggior parte dei casi di condotta antisindacale da parte del datore di lavoro, si riscontra un'emersione di fattispecie lesive di una situazione giuridica che, salva l'incidenza della medesima lesione anche su specifiche situazioni soggettive individuali, soprattutto nel caso di condotta plurioffensiva del datore di lavoro, e salva l'estensione del giudicato formatosi per effetto dell'esperimento del procedimento speciale anche nei confronti della tutela della situazione giuridica individuale, risulta appartenere all'intera comunità dei lavoratori.

Alla luce di quanto analizzato, quindi, ragioni ostative ad un'eccessiva astrazione teorica impongono di considerare altamente verosimile, anche alla luce degli elementi innovativi subentrati negli ultimi anni in materia di interessi diffusi (non ultimo l'art. 3 della l. n. 281 del 1998 ed i riferimenti alle azioni popolari in materia di tutela ambientale e alla più recente legislazione in materia di tutela contro le discriminazioni sessuali sul luogo di lavoro), la teoria che propende per il riconoscimento di una reciproca interazione e coesistenza, nell'ambito della procedura sancita dall'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, della tutela sia nei confronti di posizioni giuridiche *stricto sensu* sindacali, sia di quelle propriamente individuali⁶⁶⁶, con la relativa convenienza di ammettere, unitamente all'estensione del giudicato formatosi all'esito della procedura *de qua* anche al singolo lavoratore che abbia subito la lesione di proprie posizioni giuridiche soggettive dalla condotta sindacale plurioffensiva del datore di lavoro, o il litisconsorzio necessario, *ex art.* 102 c.p.c. o, in ogni caso, la possibilità di un intervento volontario adesivo autonomo all'interno della procedura speciale del singolo lavoratore⁶⁶⁷.

⁶⁶⁶ Cfr. LUCIO LANFRANCHI, *Situazioni giuridiche individuali a rilevanza collettiva ed attuazione della condanna alla reintegrazione del lavoratore*, cit., p. 343 ss.

⁶⁶⁷ Cfr. ROMOLO DONZELLI, *Il coordinamento tra l'azione ex art. 28 St. lav. e le azioni individuali al ricorrere di condotte imprenditoriali plurioffensive*, cit., p. 665.

Occorre rammentare, d'altra parte, come, nelle diverse occasioni nelle quali è stata sollecitata a pronunciarsi circa la legittimità costituzionale della limitazione alla legittimazione ad agire posta dall'art. 28, la Corte costituzionale, riscontrando, alla base della procedura speciale in questione, l'esigenza di tutela di principî costituzionali sulla libertà sindacale nelle ipotesi di violazione delle norme ordinarie di attuazione dei principî medesimi, ha giustificato la scelta operata dal legislatore ordinario, nell'attribuzione della legittimazione ad agire per l'avvio della procedura speciale in capo alle associazioni sindacali nazionali, non nell'ottica della titolarità dell'interesse tutelato, da parte di queste associazioni, bensì nell'ottica di una loro maggiore rappresentatività nel campo del lavoro, il che le renderebbe idonee a tutelare, nel modo più opportuno, gli interessi collettivi e diffusi della categoria, sulla scorta di una valutazione operata dal legislatore stesso, ammettendo, implicitamente, che detta *legitimatio ad causam* sia, in ogni caso, qualificabile come una legittimazione di tipo straordinario, ben lungi da essere considerata la regola, nel pieno rispetto, quindi, della funzione servente di ogni organizzazione collettiva nei confronti della persona e del soggetto individualmente considerato⁶⁶⁸.

⁶⁶⁸ Cfr. Corte cost., 6 marzo 1974, n. 54, in *Foro it.*, 1974, I, c. 963, con nota di GIUSEPPE PERA; in senso analogo Corte cost., 24 marzo 1988, n. 334, *Ivi*, 1988, I, p. 1774 ss., con nota di ROBERTO GRECO, *Sindacato confederale e sindacato di mestiere: verso una diversificazione dei modelli di rappresentanza*; Corte cost., 21 luglio 1988, n. 860, *Ivi*, 1989, I, p. 623 ss.; Corte cost., 26 gennaio 1990, n. 30, *Ivi*, 1992, I, p. 30 ss.; Corte cost., 17 marzo 1995, n. 89, *Ivi*, 1995, I, p. 1735 ss., con nota di AUGUSTO CERRI, *Una risposta disattenta della Corte sul requisito del carattere nazionale del sindacato per la legittimazione al ricorso ai sensi dell'art. 28 del c.d. "Statuto dei lavoratori"?*

b) Il caso degli interessi facenti capo ai fruitori dell'ambiente.

Un meccanismo parzialmente differente rispetto a quello analizzato riguardo all'art. 28 della l. n. 300 del 1970, quantunque sempre rientrante nell'ottica di un'attribuzione della legittimazione ad agire ad organizzazioni che assicurino la massima rappresentatività possibile dell'interesse oggetto della tutela, può rinvenirsi in merito agli artt. 13 e 18 della l. n. 349 del 1986, nonché agli artt. 309 e 310 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, c.d. "codice dell'ambiente", in tema, appunto, di interesse diffuso alla salvaguardia del bene ambientale⁶⁶⁹. La normativa, infatti, attribuisce un tipo di legittimazione speciale ad associazioni che abbiano ottenuto un riconoscimento ministeriale, sulla base dei requisiti di democraticità e rappresentatività, preordinati dalle specifiche leggi di riferimento⁶⁷⁰.

Con riguardo alla legge del 1986, può dirsi che l'azione presa in considerazione dal legislatore è quella volta ad ottenere il risarcimento del danno da parte di chi abbia prodotto un danno ambientale, intendendo con quest'ultima descrizione "l'autore di qualunque fatto doloso o colposo, compiuto in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge, che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo o deteriorandolo, o distruggendolo in tutto o in parte" (art. 18, 3° comma, l. 349 del 1986); dal combinato disposto degli artt. 13, comma 1, e 18, comma 5, può evincersi, poi, che le associazioni di protezione ambientale, individuate con decreto del Ministro dell'ambiente, sulla scorta di una loro diffusione territoriale nazionale (o in almeno cinque regioni) e sulla base del perseguimento di

⁶⁶⁹ Per una trattazione della tematica degli interessi diffusi in materia ambientale anche attraverso ampi respiri internazionalistici si rinvia alle acute intuizioni di FULVIO MARIA PALOMBINO, *Interessi diffusi e protezione internazionale dell'ambiente*, in PAOLO FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, pp. 145-160.

finalità programmatiche di tutela ambientale, della democraticità⁶⁷¹ delle strutture e della continuità e rilevanza dell'attività associativa, possono intervenire nei giudizi per danno ambientale⁶⁷² e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento degli atti illegittimi⁶⁷³.

⁶⁷¹ Cfr. MICHELE AINIS, *Questioni di "democrazia ambientale": il ruolo delle associazioni ambientaliste*, cit., pp. 217-239, ad avviso del quale il requisito della democraticità di sostanzierebbe nell'esistenza di una sorta di diritto di recesso dall'associazione e nell'elettività delle cariche.

⁶⁷² Sulla costituzione di parte civile delle associazioni di protezione ambientale cfr. Cass. pen., Sez. III, 11 febbraio 2010, n. 14828, in www.ambientediritto.it, ove si afferma che "le associazioni ecologiste sono legittimate a costituirsi parte civile al solo fine di ottenere il risarcimento dei danni patiti dal sodalizio a causa del degrado ambientale, mentre non possono agire in giudizio per il risarcimento del danno ambientale di natura pubblica"; cfr. anche Cass. pen., Sez. III, 5 aprile 2002, n. 22539, in *Riv. giur. amb.*, 2003, p. 550: "La costituzione di parte civile delle associazioni di protezione ambientale è ammissibile allorché l'interesse diffuso alla tutela dell'ambiente si concretizzi in una determinata realtà storica e sia divenuto la ragione e, conseguentemente, l'elemento costitutivo del sodalizio e dal reato sia derivata una lesione di un diritto soggettivo inerente allo scopo specifico perseguito"; Cass. pen., Sez. III, 11 aprile 1992, in *Riv. giur. edil.*, 1993, I, p. 451: "Le associazioni ambientaliste e gli enti esponenziali di interessi diffusi sono legittimati a costituirsi parte civile nel processo penale, in conformità ai loro fini statutari, qualora si tratti di enti ed associazioni localizzate territorialmente, in quanto subiscono un pregiudizio, giacché vedono frustrate le esigenze di sviluppo della personalità degli associati attraverso il danno penale diffuso (corsivo mio), per la cui prevenzione e repressione tali organismi si sono costituiti e svolgono attività continuativa, socialmente rilevante".

⁶⁷³ In giurisprudenza si discute circa i limiti entro i quali le associazioni possano agire a tutela di interessi ambientali; in particolare si assiste, da un lato, ad una tendenza per cui le associazioni potrebbero agire, esclusivamente, laddove l'interesse abbia assunto qualificazione giuridica positiva a seguito dell'individuazione legislativa di specifici beni ambientali, e dall'altro, ad un orientamento secondo il quale sarebbe possibile far valere, in via strumentale, anche profili di illegittimità afferenti ad interessi di altro tipo (ad es. urbanistici), qualora vadano ad incidere sul valore ambientale tutelato. Per la prima *tranche*, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 12 marzo 2001, n. 1382, in *Giust. amm.*, I, 2011, p. 450 ss.; TAR Liguria, Sez. I, 12 ottobre 2005, n. 1349, in *Foro amm. Tar*, 2005, p. 3117 ss.; Cons. Stato, Sez. IV, 16 dicembre 2003, n. 8234, in *Cons. Stato*, 2003, I, p. 2774; TAR Lazio, Roma, Sez. I, 31 maggio 2004, n. 5118, in *Foro amm. Tar*, 2004, p. 1397, ove si afferma che "le associazioni possono agire a condizione che il provvedimento sia idoneo a pregiudicare il bene ambiente nella sua qualificazione di diritto positivo, in tal caso non incontrandosi limiti quanto alle censure deducibili"; TAR Umbria, 12 maggio 2003, n. 332, in www.giustizia-amministrativa.it; TAR Marche, 29 luglio 1999, n. 917, in *Tar*, 1999, I, p. 3990; Cons. Stato, Sez. IV, 11 luglio 2001, n. 3878, in *Cons. Stato*, 2001, I, p. 1628; Cons. Stato, Sez. IV, 28 febbraio 1992, n. 223, in *Foro amm.*, 1992, III, p. 40. Per il secondo filone cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 30 settembre 2005, n. 5205, in www.giustizia-amministrativa.it; TAR Liguria, Sez. I, 1 agosto 2007, n. 1426, *Ivi*; cfr. anche, in dottrina, FRANCESCO FONDERICO, (voce) *Ambiente (tutela dell')*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. I, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2007; FRANCESCO MANGANARO, *I ragazzi della via Paal, ovvero come tutelare i residenti dalla trasformazione di un parco giochi attrezzato in un'area mercatale*, in *Urb. app.*, 2007, p. 493 ss.

Si prevede, inoltre, in accordo con quanto statuito ripetutamente dalla Corte dei conti per quanto concerne l'equiparazione del danno pubblico ambientale al danno erariale⁶⁷⁴, che i soggetti legittimati ad agire in giudizio sono non i singoli, direttamente interessati dal danno ambientale, ma lo Stato o gli enti territoriali sui quali esercitano incidenza i beni oggetto del fatto lesivo⁶⁷⁵.

Anche in questa particolare circostanza pare assai difficile giungere ad una negazione del fatto che lo Stato o gli enti territoriali si trovino ad agire non in qualità di titolari dell'interesse diffuso tutelando, bensì come una sorta di enti esponenziali del bene ambientale che subisce un oltraggio, il che rende difficilmente giustificabile la previsione, contenuta sempre nell'art. 18, che il risarcimento del danno, quantificato dal giudice nella sentenza di condanna, spetti in via diretta allo Stato⁶⁷⁶.

In giurisprudenza, infatti, è stato notato come “la legittimazione ad agire, che è attribuita allo Stato ed agli enti minori, non trova fondamento nel fatto che essi hanno affrontato spese per riparare il danno o nel fatto che essi abbiano subito una perdita economica, ma nella loro funzione a tutela della collettività e della comunità nel proprio ambito territoriale e degli interessi all'equilibrio biologico, ecologico e sociologico dei

⁶⁷⁴ Cfr., *ex multis*, Corte conti, 15 maggio 1973, n. 39, in *Foro amm.*, 1973, I, p. 247 ss.; Corte conti, 8 ottobre 1979, n. 61, in *Foro it.*, 1979, III, c. 593; Corte conti, 18 settembre 1980, n. 86, *Ivi*, 1981, III, p. 167 ss. In dottrina cfr. FRANCO GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente. Profili civili, amministrativi e penali*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 70 ss.; ANTONIO GAMBARO, *Il danno ecologico nella recente elaborazione legislativa letta alla luce del diritto comparato*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1986, p. 73 ss.; IDEM, *Danno ambientale e tutela degli interessi diffusi (una rivisitazione critica del tema delle class actions ed uno studio comparativo delle esperienze occidentali degli anni '90)*, in PIETRO TRIMARCHI (a cura di), *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente*, cit., p. 43 ss.; CARLO D'ORTA, *Ambiente e danno ambientale: dalla giurisprudenza della Corte dei conti alla legge sul Ministero dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, I, p. 60 ss.; PAOLO MADDALENA, *La responsabilità per danno pubblico ambientale*, in *Tar*, 1984, II, p. 273 ss.; FRANCO GAETANO SCOCA, *Giustizia amministrativa e tutela dell'ambiente nella prospettiva di un orientamento omogeneo delle giurisdizioni*, in AA.VV., *Unità della giurisdizione e tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 280 ss.

⁶⁷⁵ Cfr. ANTONIO CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 116.

⁶⁷⁶ *Ibidem*.

territori che ad essi fanno capo; per il privato cittadino, infatti, il danno ambientale potrebbe essere ingiusto nei limiti in cui si assume la rilevanza, rimanendo, comunque, ferma la tutela del cittadino che ha subito nocumento dal danno ambientale”⁶⁷⁷.

D'altra parte, a conferma della circostanza per cui l'interesse tutelato dall'art. 18 della l. n. 349 del 1986 non vede, come suo titolare, lo Stato o gli enti territoriali, bensì la collettività di coloro che fruiscono del bene ambiente, può addursi quanto previsto dal comma 8 dell'art. 18, ove, in deroga alla disciplina comune in materia di illecito civile, è previsto che “il giudice, nella sentenza di condanna, dispone, ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile”. Ora, una simile previsione, a carattere eccezionale, come sottolineato più volte dalle Sezioni Unite della Cassazione, “trae ampia giustificazione dall'intento di favorire una più fattuale (anche se tendenziale) coincidenza tra i soggetti portatori degli interessi lesi dal degrado ambientale e quelli beneficiari del ripristino dello stato dei luoghi, in un contesto caratterizzato tanto dalla difficoltà di identificare i primi e di graduarne, comparativamente, i singoli pregiudizi, quanto dalla necessità di assicurare comunque loro una posizione qualificata in sede

⁶⁷⁷ In questi termini Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, c. 694. In dottrina si segnala una netta divisione tra quanti sostengono una configurazione della legittimazione degli enti locali, di cui all'art. 18 della l. n. 349 del 1986, come legittimazione straordinaria ex art. 81 c.p.c., e quanti, invece, ne appoggiano la qualificazione come concorrente rispetto a quella dello Stato: tra i primi cfr. FRANCO GIAMPIETRO, *Danno all'ambiente e bonifica dei siti contaminati: profili di diritto sostanziale e processuale*, in AA.VV., *Pericolo e danno all'ambiente. La tutela amministrativa, civile e penale. (Atti del Convegno di Rodi Garganico - 9 giugno 2012)*, in www.giuristiambientali.it; ANTONIO COSTANZO - MARIA VERARDI, *La lesione dell'ambiente tra danno collettivo e danno pubblico*, in *Quest. giust.*, 1986, p. 817 ss.; GIAN DOMENICO COMPORI, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Foro it.*, 1987, III, c. 266; tra i secondi cfr. EDUARDO GRASSO, *Una tutela giurisdizionale per l'ambiente*, cit., p. 510 ss.; MICHELE TARUFFO, *La legittimazione ad agire e le tecniche di tutela nella nuova disciplina del danno ambientale*, cit., p. 430 ss.; MARIO LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto all'ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 547 ss.; GIUSEPPE OLIVIERI, *Danno ambientale e tutela*, in ALBERTO BARETTONI ARLERI (a cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 249 ss.; PASQUALE LANDI, *La tutela processuale dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 1991, p. 72 ss.; PAOLO DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, CEDAM, Padova, 2001, p. 169.

processuale, allorché la lesione dell'ambiente, quale bene giuridico unitario, coinvolga la lesione di altri beni, personali o patrimoniali, oggetto di diritti di diversa natura e di distinta titolarità⁶⁷⁸, potendosi spiegare soltanto in virtù della riferibilità della tutela *de qua* alla comunità composta da coloro che di quel bene fruiscono, e non allo Stato o agli enti territoriali⁶⁷⁹.

Alla luce di queste considerazioni risulta alquanto discutibile, dal punto di vista della garanzia costituzionale del diritto di azione e del principio di uguaglianza *ex art. 3 Cost.*, l'estromissione della legittimazione ad agire, in sede ordinaria, sia delle associazioni ambientaliste iscritte nell'elenco del Ministero dell'ambiente, di cui all'art. 13 della l. n. 349/1986, sia dei singoli cittadini, collettivamente titolari dell'interesse tutelando⁶⁸⁰.

⁶⁷⁸ Cfr. Cass. SS.UU., 25 gennaio 1989, n. 440, in *Foro it.*, 1990, I, c. 232; interessati anche le osservazioni di ANTONIO COSTANZO - MARIA VERARDI, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988, p. 691 ss.; GUIDO ALPA - MARIO BESSONE, *La responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 504 ss.

⁶⁷⁹ In proposito, degne di nota paiono alcune pronunce dei giudici penali orientate nel senso di consentire la costituzione di parte civile, all'interno dei processi per reati ambientali, ai Comuni, sulla base della qualificazione del bene ambientale come "assetto qualificato del territorio": cfr. Cass., III^a Sez. pen., 15 giugno 1993 (con nota di ANDREA BENERICETTI), in *Rep. Foro it.*, 1995, voce *Parte civile*, n. 31; sul tema del processo per reato ambientale si rimanda a FABRIZIO RAMACCI, *Le associazioni ambientaliste nel procedimento penale*, in *Ambiente*, 2001, p. 43 ss.; TIZIANA MONTECCHIARI, *L'interpretazione dell'art. 13 l. n. 349/1986 negli orientamenti della giurisprudenza in tema di legittimazione delle associazioni ambientaliste a costituirsi parte civile nei processi per reati ambientali*, in *Riv. giur. amb.*, 1996, p. 153 ss.; GIUSEPPE DI CHIARA, *Interessi collettivi e diffusi e tecniche di tutela nell'orizzonte del codice del 1988*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1991, p. 446 ss.; PIERO GUALTIERI, *La tutela degli interessi lesi dal reato fra intervento e costituzione di parte civile*, *Ivi*, 1996, p. 101 ss. Per alcune considerazioni circa il sistema previsto dal codice *ante* riforma del 1988, cfr. ALESSANDRO IACOBONI, *Costituzione di parte civile degli enti collettivi e postille in tema di lesione degli interessi superindividuali, alla luce di un decennio di giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1982, II, p. 185 ss.

⁶⁸⁰ Osserva, con una forte nota critica, MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 7, che "l'art. 13 solleva problemi diversi, ma non meno importanti. Qualcuno, io credo, giustificherebbe l'introduzione del limite minimo di cinque regioni, perché la presenza dell'associazione diventi rilevante per lo scopo considerato. Non io. Questa rigorosa limitazione si inserisce nella tendenza diretta ad istituzionalizzare, il più possibile, le strutture di imputazione degli interessi diffusi [...]. Io osservo che il rigore di questo requisito appare tanto più strano dal momento che le singole regioni hanno larghezza di competenza in materia ambientale (la stessa l. 8 luglio 1986 n. 349 riconosce ad esse ampi poteri: si pensi, per esempio, alla composizione del Consiglio nazionale per

Finanche la giurisprudenza costituzionale si è espressa secondo una delineata tendenza, affermando, a proposito del sistema di legittimazione così come delineato dall'art. 18 l. n. 349 del 1986, che “non sono mancate critiche alla norma, così come è formulata, in ordine alla effettività del suo funzionamento e all'assicurazione della voluta tutela del bene ambientale, ma spetta al legislatore provvedere a colmare le eventuali lacune e deficienze, al fine di assicurare la effettiva applicazione della norma stessa ai casi concreti, mentre lo stesso ordinamento appresta già alcuni rimedi (per es. la denuncia per omissione di atti di ufficio degli amministratori inerti, la legittimazione degli organi di vigilanza dell'ente, la nomina di commissari *ad acta* o curatori speciali, *ex art. 78 c.p.c.*)”⁶⁸¹.

Alle associazioni ed ai singoli cittadini, d'altra parte, l'art. 18 si limita a riconoscere, come detto, soltanto la possibilità di denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano venuti a conoscenza (5° comma), al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione di risarcimento da parte dello Stato o degli enti territoriali; mentre unicamente alle associazioni viene riconosciuta anche la possibilità di intervenire nei giudizi per danno ambientale, nonché la legittimazione a ricorrere in sede giurisdizionale amministrativa al fine di ottenere l'annullamento degli atti illegittimi⁶⁸². Autorevole dottrina ha riscontrato una palese

l'ambiente) e si manifesta in un ordinamento in cui la giustizia amministrativa è ordinata su base regionale: a me pare che sarebbe stato più logico contentarsi di associazioni di protezione ambientale di carattere (mono) regionale. A molte questioni interpretative può dar luogo, poi, la verifica della presenza delle associazioni, della continuità dell'azione di esse, della loro rilevanza esterna (la giurisprudenza è ricca di questi problemi a proposito della legittimazione delle formazioni sociali)”.

⁶⁸¹ Cfr. Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, cit.

⁶⁸² Cfr. GIUSEPPE TARZIA, *Le associazioni di categoria nei processi civili con rilevanza collettiva*, in *Riv. dir. proc.*, 1987, p. 774 ss.; MASSIMO MEDUGNO, *Le associazioni ambientaliste e il processo*, in *Ambiente*, 1994, X, p. 57 ss., ad avviso del quale “l'art. 13 della l. n. 349 del 1986 avrebbe determinato la metamorfosi dell'interesse diffuso alla salvaguardia dell'ambiente nell'interesse pubblico alla salvaguardia dell'ambiente, di cui sono portatrici soltanto le associazioni riconosciute ai sensi dell'art. 13, 1° comma, che verrebbero, in tal modo, istituzionalizzate come enti privati di diritto pubblico”. In senso analogo cfr. GIOVANNA CRETÌ, *L'art. 13, l. 8 luglio 1986, n. 349 e le associazioni ambientaliste individuate*, in *Riv. giur. amb.*,

incongruenza all'interno della disciplina in esame, nella misura in cui, per un verso, il legislatore finirebbe per operare una vera e propria estromissione, in capo ad associazioni e singoli cittadini, del diritto di azione dinanzi al giudice civile a tutela dell'interesse alla salvaguardia dell'ambiente, e per altro verso, riconoscerebbe, unicamente alle associazioni, una forma di legittimazione ad agire dinanzi alla giurisdizione amministrativa⁶⁸³.

Proprio una simile, palese, mancanza di chiarezza all'interno della normativa ha, probabilmente, costituito la causa principale dell'intervento del legislatore attraverso la l. 3 agosto 1999, n. 265, in materia di disposizioni concernenti l'autonomia e l'ordinamento degli enti locali; si è stabilito, infatti, all'art. 4, 3° comma, che "le associazioni di protezione ambientale, di cui all'art. 13, l. n. 349 del 1986, possono proporre le azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario che spettino al Comune e alla Provincia (non anche quelle dello Stato, n.d.r.), conseguenti a danno ambientale"⁶⁸⁴.

Tale, ultima, disposizione è stata, successivamente, sostituita dall'art. 9 del T.U. sulle autonomie locali, d.lgs. n. 267 del 2000, ove, in maniera esplicita, si prevede che "le associazioni di protezione ambientale di cui all'art. 13 della l. 8 luglio 1986, n. 349, possono proporre le azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario che

1992, p. 833 ss.; ROBERTO MENDOZA - PAOLO QUARTO, *La legittimazione delle associazioni ambientaliste nei giudizi per danno ambientale*, in *Crit. dir.*, 1991, VI, p. 6 ss.; SERGIO SALMI, *Danno ambientale e associazioni ambientaliste*, in *Riv. giur. amb.*, 1989, p. 309.

⁶⁸³ La critica è di ANTONIO CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 119.

⁶⁸⁴ Sul punto cfr. FABIO LUCI, *Azione per danno ambientale: il nuovo ruolo delle associazioni ambientaliste*, in *Resp. civ. prev.*, 2002, p. 877 ss.; SERENELLA BELTRAME, *L'intervento sostitutivo delle associazioni ambientaliste nell'azione di risarcimento del danno ambientale spettante agli enti locali (l. n. 265 del 1999)*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, p. 131 ss.; AMEDEO POSTIGLIONE, *L'accesso alla giustizia per il diritto umano all'ambiente*, in IDEM (a cura di), *Seconda giornata per l'ambiente della Corte Suprema di Cassazione (Roma, 6 ottobre 1999)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2000, p. 24 ss.; PAOLO MADDALENA, *L'evoluzione della tutela ambientale e l'azione popolare prevista dall'art. 4 della l. 3 agosto 1999, n. 265*, *Ivi*, p. 128 ss.

spettino al Comune e alla Provincia, conseguenti a danno ambientale”, nonché che “l’eventuale risarcimento è liquidato in favore dell’ente sostituito e le spese processuali sono liquidate in favore o a carico dell’associazione”.

Come è stato, acutamente, osservato, tuttavia, pur trattandosi di un innegabile passo avanti verso una forma di tutela piena ed effettiva nei confronti delle situazioni di interesse diffuso in materia ambientale, residuano alcuni ordini di problemi⁶⁸⁵: *in primis*, occorre avere riguardo alla modalità configurativa della legittimazione ad agire delle associazioni, in relazione agli enti territoriali in luogo dei quali esse esercitano il medesimo diritto di azione; in secondo luogo, invece, va spostata l’attenzione sulla circostanza che il riconoscimento della legittimazione delle associazioni *de quibus* richiede, come presupposto indefettibile, una preventiva iscrizione all’interno del registro tenuto dal Ministero dell’ambiente, ai sensi dell’art. 13, l. 8 luglio 1986, n. 349.

Circa il primo profilo problematico, va puntualizzato come rappresenti, ormai, acquisizione diffusa, il fatto che le associazioni ambientaliste esercitino la propria azione, ai sensi dell’art. 9, d.lgs. n. 267 del 2000, in qualità di sostituti processuali, *ex art.* 81 c.p.c., degli enti territoriali coinvolti⁶⁸⁶; il dato che confermerebbe una simile deduzione sarebbe riscontrabile nella previsione dell’art. 9 d.lgs. citato, a tenore del quale il danno è definito come risarcibile “in favore dell’ente sostituito”⁶⁸⁷. Tuttavia, ad un’attenta analisi, non può sfuggire che, in base a quanto osservato circa l’impossibilità di configurare, in capo agli enti territoriali ed allo Stato, una piena titolarità dell’interesse diffuso all’ambiente, tutelato in sede civile, non può non riconoscersi che, alla

⁶⁸⁵ Cfr. ANTONIO CARRATTA, *Op. ult. loc. cit.*

⁶⁸⁶ Cfr. CARMINE PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, cit., p. 659; in senso analogo SERENELLA BELTRAME, *L’intervento sostitutivo delle associazioni ambientaliste nell’azione di risarcimento del danno ambientale spettante agli enti locali (l. n. 265 del 1999)*, cit., p. 131 ss. In giurisprudenza, cfr. Trib. Reggio Emilia, 8 giugno 2000, n. 487, in *Riv. giur. amb.*, 2001, p. 120 ss.

⁶⁸⁷ Cfr. ANTONIO CARRATTA, *Op. ult. cit.*, p. 120.

stregua della disciplina anteriore al d.lgs. n. 267 del 2000 (dove il risarcimento del danno liquidato dal giudice all'esito dell'azione *ex art.* 18, l. n. 349 del 1986, veniva riconosciuto in favore dell'ente territoriale o dello Stato, senza che in capo ad essi potesse configurarsi anche la titolarità del relativo diritto al risarcimento, del quale si facevano portatori, e che continuava ad essere radicato in capo alle comunità)⁶⁸⁸, parallelamente, a distanza di anni, le associazioni che agiscono in luogo, e non in sostituzione processuale, dell'ente territoriale, altro non fanno se non esercitare, sul piano processuale, la medesima azione che sarebbe spettata all'ente, in materia di tutela dell'interesse diffuso alla salvaguardia dell'ambiente.

Non può, in proposito, non concordarsi con quanti hanno individuato, in tale disciplina, più che una vera e propria sostituzione processuale, un caso di “allargamento della stessa, identica, legittimazione processuale già riconosciuta dalla legge del 1986 in capo allo Stato e agli enti territoriali”⁶⁸⁹.

Si tratta, a ben vedere, di una fattispecie in relazione alla quale continua a permanere un'alea di contraddizione, se è vero, come è vero, che il risarcimento del danno scaturente dalla violazione dell'interesse in questione continua ad essere liquidato in favore dell'ente territoriale, anziché delle associazioni, secondo una statuita rispondenza, della previsione legislativa in oggetto, con la finalità alla quale è chiamato il risarcimento del danno ambientale, *id est* “attribuirne l'utilizzabilità a favore degli enti, tra le cui funzioni istituzionali rientra anche la tutela della collettività e della comunità, nel proprio ambito territoriale, e degli interessi ambientali del territorio ad essi collegato”⁶⁹⁰.

Per quanto attiene, invece, al secondo profilo di problematicità, riguardante la *vexata quaestio* circa la legittimazione ad agire (nei limiti dell'azione risarcitoria) alle sole associazioni ambientaliste previamente

⁶⁸⁸ *Ibidem.*

⁶⁸⁹ *Ibidem.*

⁶⁹⁰ Cfr. Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, cit.

iscritte nell'elenco predisposto dal Ministero dell'ambiente, di cui all'art. 13, l. n. 349 del 1986, deve sottolinearsi come, attraverso una lettura del combinato disposto dell'art. 9, d.lgs. n. 267 del 2000 e dell'art. 13, l. n. 349 del 1986, possa desumersi che le uniche associazioni legittimate ad agire in giudizio dinanzi al giudice civile, per ottenere il risarcimento da danno ambientale, oltre che dinanzi al giudice amministrativo⁶⁹¹ in virtù di quanto previsto dall'art. 18, l. n. 349 del 1986, sono le associazioni di protezione ambientale, a carattere nazionale, nonché quelle presenti in almeno cinque regioni, individuate con decreto da parte del Ministro dell'ambiente, sulla base dei già menzionati requisiti di finalità programmatiche, di ordinamento interno democratico dello statuto, di continuità dell'azione e sua rilevanza esterna.

Il diritto di azione, nonché il suo effettivo esercizio, faticosamente e tardivamente riconosciuto dal legislatore ordinario alle associazioni ambientaliste, dunque, viene filtrato attraverso un decreto ministeriale che provveda ad inserire la singola associazione tra quelle aventi carattere nazionale o, in alternativa, risultanti presenti in almeno cinque regioni; si tratta, chiaramente, di una modalità selettiva di organismi rappresentativi e portatori di situazioni giuridiche aventi valenza plurisoggettiva che, per i criteri con i quali viene esercitata, suscita forti e seri dubbi di costituzionalità, sui quali ci si è già soffermati e si tornerà in seguito.

Un altro aspetto degno di rilievo risulta essere, poi, l'ulteriore innovazione contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, aggiuntiva rispetto all'estensione della legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale anche alle relative associazioni, e correttiva di quanto, incongruamente, contenuto nell'art. 18, l. n. 349 del 1986, nella parte in cui si limitava ai singoli cittadini il potere di sola denuncia del danno ambientale: si tratta, per la precisione, dell'art. 9, d.lgs. n. 267 del 2000,

⁶⁹¹ Cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. I, 20 gennaio 1995, n. 62, in *Foro it.*, 1995, III, c. 460, ove, in applicazione dell'art. 13 della l. n. 349/1986, viene esclusa la legittimazione del Codacons per la tutela dell'ambiente.

intervenuto a modificare l'art. 7, comma 1, della l. n. 142 del 1990, in materia di autonomie locali⁶⁹². La summenzionata norma prevedeva, nella sua originaria formulazione, la legittimazione, in capo a ciascun elettore, a proporre azioni e ricorsi, di spettanza del Comune, dinanzi alle giurisdizioni amministrative, quasi a configurare una vera e propria azione popolare di tipo suppletivo⁶⁹³. Vari si sono rivelati gli interventi della giurisprudenza amministrativa sul punto, in particolare orientati ad evidenziare come l'azione popolare, di qualunque tipologia si tratti, debba essere qualificata come una fattispecie rimediale di tipo straordinario, non potendo essere, di conseguenza, fruibile al di fuori dei casi espressamente e tassativamente previsti dal legislatore⁶⁹⁴.

Una simile ricostruzione era da ostacolo, chiaramente, alla possibilità di ricorrere all'azione popolare di cui all'art. 7 della l. n. 142 del 1990 al fine di ottenere, dinanzi al giudice ordinario, una tutela ambientale riconosciuta ai sensi dell'art. 18, l. n. 349 del 1986.

In conseguenza della modifica introdotta dall'art. 9, 1° comma, d.lgs. n. 267 del 2000, si è assistito ad un sensibile ampliamento della legittimazione dei singoli elettori che ha consentito, tramite il riconoscimento a questi ultimi della possibilità di proporre azioni e ricorsi che spettano al comune e alla provincia, una capacità di subentrare, nell'inerzia dell'ente locale di appartenenza, all'esercizio del diritto di azione *ex art.* 18, l. n. 349 del 1986 al fine di ottenere il

⁶⁹² Cfr. ANTONIO CARRATTA, *Op. ult. cit.*, p. 121.

⁶⁹³ Il contenuto della disposizione ricalca, in maniera più o meno pedissequa, quanto stabilito dall'art. 225 del T.U. comunale e provinciale di cui al r.d. 4 febbraio 1915, n. 148, ove si riconosceva l'azione popolare al contribuente e su cui è intervenuta poi la Corte cost., 7 maggio 1975, n. 103, in *Foro it.*, 1975, I, c. 1919, e, ancor prima, dall'art. 129 del T.U. comunale e provinciale di cui al r.d. 4 maggio 1898, n. 164.

⁶⁹⁴ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 28 maggio 2001, n. 2889, in *Foro it.*, 2001, III, c. 469; Cons. Stato, Sez. V, 20 novembre 1987, n. 708, in *Rep. Foro it.*, 1988, voce *Giustizia amministrativa*, n. 391; Cons. Stato, Sez. V, 10 luglio 1981, n. 360, *Ivi*, 1981, voce cit., n. 462; Cons. Giust. amm. Sic., 2 giugno 1987, n. 146, *Ivi*, 1987, voce cit., n. 479; TAR Valle d'Aosta, 21 marzo 1989, n. 19, in *Tar*, 1989, p. 1700 ss.; TAR Abruzzo, L'Aquila, 20 aprile 1986, n. 131, in *Rep. Foro it.*, 1986, voce *Giustizia amministrativa*, n. 450; TAR Sicilia, Sez. I, 10 novembre 1986, n. 846, *Ivi*, 1987, voce *Sicilia*, n. 41.

ripristino dello *status quo*, nella fattispecie dei luoghi danneggiati ed, eventualmente, ottenere un risarcimento del danno. Tra l'altro, proprio nell'ottica di una finalità ampliativa dell'azione del singolo cittadino, e non, come pure si è sostenuto, di una sostituzione processuale di quest'ultimo nei confronti dell'ente territoriale (in quanto questi non risulta titolare della situazione meritevole di tutela), il medesimo art. 9 ha previsto la possibilità che il giudice ordini una integrazione del contraddittorio nei confronti del comune e della provincia, con la possibilità che l'ente territoriale sia onerato anche delle spese processuali, in caso, ovviamente, di soccombenza, e sempre che si sia allineato all'azione proposta dal singolo⁶⁹⁵.

Va segnalato, in ultimo, quanto previsto dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, c.d. "codice dell'ambiente", ove si individuano una serie di poteri di impulso procedimentale e processuale, quali il potere di denuncia e di richiesta di intervento statale nei casi di danno ambientale (o di minaccia di danno ambientale) *ex art.* 309, il diritto di azione nei casi di violazione delle disposizioni della parte 6 del codice, nonché in tutti quei casi di silenzio-inadempimento e di danno derivante da ritardo nell'attivazione delle misure di precauzione, prevenzione e contenimento del danno ambientale, ai sensi dell'art. 310.

Ad uno sguardo nemmeno troppo approfondito della disciplina, balza immediatamente all'occhio l'assenza di previsioni circa l'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale in capo a soggetti individuali o collettivi, in quanto si tratta di un potere processuale esclusivo dello Stato, così come sancito all'art. 311: infatti, come ha

⁶⁹⁵ Cfr. ANTONIO CARRATTA, *Op. ult. cit.*, p. 122; non sono mancate, tuttavia, voci orientate all'affermazione della sostituzione processuale: sul punto, cfr. Cass. civ., Sez. I, 15 dicembre 2000, n. 15830, in *Giur. it.*, 2001, c. 1491, ove si rileva che, nel caso dell'art. 9, d.lgs. n. 267 del 2000, "il conferimento del potere di azione all'elettore in determinate situazioni (inerzia dell'ente pubblico) conferisce all'attore popolare solamente la legittimazione processuale con riferimento alla pretesa che viene fatta valere, ma non la legittimazione sostanziale, che resta dell'ente"; in senso analogo anche TAR Piemonte, Sez. II, 23 giugno 2001, n. 1355, in *Tar*, 2001, I, p. 2758 ss.

chiarito la giurisprudenza di legittimità, “lo Stato, nella persona del Ministro competente, è l’unico soggetto legittimato ad agire per il risarcimento del danno da lesione dell’ambiente, quale diritto pubblico generale a fondamento costituzionale, mentre tutti gli altri soggetti, singoli o associati, compresi enti pubblici territoriali e regioni, sono legittimati ad agire in proprio, rispetto a tali danni, solo in forza dell’art. 2043 c.c. e unicamente rispetto agli eventuali pregiudizi patrimoniali, ulteriori e concretamente determinati, che diano prova di aver subito a cagione della medesima condotta lesiva dell’ambiente e che abbiano riguardato, pertanto, interessi diversi da quello pubblico e generale della tutela ambientale”⁶⁹⁶.

Si tratta di facoltà attribuite, oltre che agli enti territoriali, alle persone fisiche e giuridiche colpite, potenzialmente o *de facto*, dal danno ambientale, (le quali hanno, peraltro, anche il diritto di agire direttamente nei confronti del soggetto che, avendo provocato un danno ambientale⁶⁹⁷, abbia, altresì, causato una lesione alla loro salute o proprietà, *ex art.* 313

⁶⁹⁶ In questo senso si veda Cass. pen., Sez. III, 21 ottobre 2010, n. 41015, in www.penalecontemporaneo.it. La dottrina ha interpretato questa sorta di “monopolio” come espressione di un rapporto di tipo esclusivo tra Stato e ambiente, quasi che “tra Stato e territorio sussista un rapporto giuridico di natura reale”: così PIETRO TRIMARCHI, *La responsabilità civile per danni all’ambiente: prime riflessioni*, in *Amministrare*, 1987, p. 190; GIUSEPPE MORBIDELLI, *Il danno ambientale nell’art. 18, l. 349/1986. Considerazioni introduttive*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 611. Parla, invece, di un “diritto soggettivo pubblico” in capo allo Stato BRUNO SPAGNA MUSSO, *Riflessioni critiche in tema di tutela civilistica dell’ambiente*, in *Rass. dir. civ.*, 1991, p. 840; ad avviso di GUIDO GRECO, *Danno ambientale e tutela giurisdizionale*, in *Riv. giur. amb.*, 1987, p. 531, il fondamento della tutela in oggetto andrebbe ravvisato nell’esistenza di una potestà amministrativa, “posto che il danno (indiretto) deriverebbe dalla compromissione di un bene non proprio, ma rispetto al quale è prevista la doverosa attività pubblica”; sposta, invece, l’attenzione sulla tutela risarcitoria in chiave oggettiva, affermando che “la tutela non è rivolta ad un soggetto ma a un bene”, EDUARDO GRASSO, *Una tutela giurisdizionale per l’ambiente*, cit., p. 515. Per alcuni confronti tra vecchia e nuova disciplina cfr. GIOVANNA VISINTINI, (voce) *Responsabilità civile e danni ambientali*, in *Enc. dir.*, Agg., vol. IV, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1023 ss.; UGO SALANITRO, *Il risarcimento del danno all’ambiente: un confronto tra vecchia e nuova disciplina*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, p. 939; GIANLUCA MARIA ESPOSITO, *Tutela dell’ambiente e attività dei pubblici poteri*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 219 ss.

⁶⁹⁷ Cfr. LUCIO FRANCARIO, *Danni ambientali e tutela civile*, Jovene, Napoli, 1990; ALESSANDRO CROSETTI, *Danno ambientale e risorse naturali dopo il d.lgs. 152/2006: rilievi problematici*, in *Quad. reg.*, 2010, p. 475 ss.

del d.lgs. 152 del 2006) o che vantino un interesse che consenta la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, prevenzione o ripristino⁶⁹⁸.

Alla luce di quanto evidenziato, orbene, può osservarsi come i testi normativi di riferimento per quanto concerne la tutela dell'ambiente abbiano creato non poche difficoltà ermeneutiche, in dottrina e in giurisprudenza⁶⁹⁹, scisse tra quanti, in linea con un orientamento maggiormente restrittivo, si adoperano per incardinare la legittimazione ad agire unicamente in capo alle associazioni ambientaliste⁷⁰⁰, e quanti, invece, interpretano l'art. 13 della l. n. 349 del 1986 come una norma che "ha conferito un ultroneo titolo di legittimazione all'impugnazione dei provvedimenti illegittimi, senza, per ciò stesso, far venire meno i criteri elaborati dalla giurisprudenza"⁷⁰¹. L'oggetto del contendere si accentra, allora, fondamentalmente sull'interrogativo se la legittimazione delle associazioni ambientaliste confluisca in un unico binario⁷⁰², come sancito dagli artt. 13 e 18, 5 comma, della l. n. 349 del 1986, o, invece, in un

⁶⁹⁸ Si segnala, inoltre, quanto previsto dall'art. 146, comma 12, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, che dispone l'impugnabilità dell'autorizzazione paesaggistica, necessaria per intraprendere interventi aventi ad oggetto immobili ed aree di interesse paesaggistico, non solo per mano di qualunque soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse, ma anche da parte delle "associazioni portatrici di interessi diffusi, individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale"; sul punto cfr. MARIA ALESSANDRA SANDULLI, *Verso un processo amministrativo "oggettivo" (nota a margine dell'art. 146, co. 11, d.lgs. n. 42 del 2004)*, in *Foro amm. Tar*, 2004, p. 2423, la quale osserva come "l'art. 146 aprirebbe la strada, tutt'altro che inopportuna, verso un giudizio amministrativo più oggettivo e, probabilmente, più coerente con il ruolo di garante della giustizia nell'amministrazione, che, come ricordato dalla Corte costituzionale nella recentissima sentenza n. 204 del 2004, è ad esso affidato dalla Costituzione".

⁶⁹⁹ Cfr. FABIO BALSAMO, *Religioni ed ambiente: il contributo delle confessioni religiose alla costruzione di una "democrazia ambientale"*, in *Diritto e Religioni*, 18, IX, 2/2014, pp. 146-148.

⁷⁰⁰ Cfr. FRANCESCA ORLINI, *Ancora sulla legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, p. 365; VINCENZO MONTANARI, *Sulla legittimatio ad causam delle associazioni ambientaliste periferiche e di comitati spontanei*, in *Giust. amm.*, 2007, p. 678 ss.; GIULIO NAPOLITANO, *Le associazioni private "a rilievo pubblicistico"*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1994, p. 583 ss.

⁷⁰¹ Cfr. ELENA FASOLI, *Associazioni ambientaliste e procedimento amministrativo in Italia alla luce degli obblighi della Convenzione UNECE di Aarhus del 1998*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, pp. 335-336.

⁷⁰² Cfr. FABIO BALSAMO, *Op. ult. cit.*, p. 146.

sistema a doppio binario, in cui, accanto all'impianto tratteggiato dalla legge, si affianchi "l'accertamento pretorio, condotto caso per caso, sull'esistenza di un concreto e stabile collegamento dell'associazione con un dato territorio, tale da rendere localizzabile l'interesse esponenziale"⁷⁰³.

Secondo questa impostazione, oltre al riconoscimento affidato al Ministro dell'ambiente, sussisterebbe un meccanismo di accertamento, di stampo giurisprudenziale, costituito da un'operazione di "verifica della corrispondenza tra i fini statutari di una singola associazione e la protezione dell'ambiente della zona oggetto del provvedimento impugnato, unitamente alla non occasionalità dell'obiettivo di tutela ambientale ed al grado di stabilità dell'associazione, oltretutto alla partecipazione procedimentale alla formazione dell'atto conclusivo"⁷⁰⁴.

Si tratta di un orientamento che, come è stato acutamente osservato, andrebbe preferito al primo in virtù di una serie di argomentazioni⁷⁰⁵: innanzitutto non può accantonarsi la circostanza secondo cui la dominante impostazione giurisprudenziale sta, progressivamente, cedendo il passo dinanzi alle, sempre più frequenti, statuizioni dirette ad accogliere la tesi del doppio binario⁷⁰⁶; inoltre, un ulteriore rilievo deriva

⁷⁰³ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 14 aprile 2006, n. 2151.

⁷⁰⁴ Cfr. ELENA FASOLI, *Op. ult. cit.*, p. 336. In senso contrario cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 12 marzo 2011, n. 1382, cit., ove si accenna ad una preoccupazione circa "un'eccessiva proliferazione di ricorsi da parte delle numerose articolazioni locali delle associazioni ambientaliste": sul punto cfr. ROBERTO GAROFOLI - GIULIA FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit. p. 1893.

⁷⁰⁵ Cfr. FABIO BALSAMO, *Op. ult. cit.*, p. 147.

⁷⁰⁶ Cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 4 settembre 2012, p. 2220, ove si sottolinea che "il potere ministeriale di effettuare l'accertamento dell'effettivo grado di rappresentatività del soggetto collettivo che opera per la difesa degli interessi ambientali, non preclude la possibilità che la verifica della sussistenza della legittimazione processuale abbia luogo, caso per caso, ad opera del giudice amministrativo o di quello ordinario ai fini risarcitori, sulla scorta degli indici di rappresentatività di matrice pretoria, ai quali viene condizionata, in concreto, l'azionabilità degli interessi collettivi, in assenza di una disciplina positiva *ad hoc*"; in senso pressoché analogo anche Cons. Stato, Sez. V, 16 aprile 2013, n. 2095, ove, tuttavia, si subordina la legittimazione processuale ad un concreto e specifico pregiudizio subito. Cfr. anche FRANCESCO CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, 7° ed., Dike giuridica, Roma, 2014, p. 34; MAURIZIO SANTISE, (a cura

dalla circostanza che l'interpretazione maggioritaria, accolta dalla giurisprudenza, non tiene adeguatamente conto che la legge 349/1986 vada interpretata alla luce del mutato sistema costituzionale⁷⁰⁷. Ci si riferisce, per la precisione, all'intervenuta modifica del Titolo V della Costituzione, nell'ottica della quale un valore fondamentale viene assunto dal principio di sussidiarietà, nella sua declinazione verticale e, soprattutto, orizzontale, che impone una sua stretta osservanza da parte di Stato ed enti locali, attraverso un incoraggiamento dell'iniziativa autonoma dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, secondo quanto disposto dall'art. 118, comma 2, della Carta fondamentale⁷⁰⁸.

Un atteggiamento immotivatamente ostruzionistico nei confronti di associazioni e cittadini che perseguano la tutela di un valore tanto radicato quanto quello dell'ambiente, nonché non rispettoso delle più recenti acquisizioni costituzionali in tema di valorizzazione della persona umana, rischierebbe di indebolire alcune tipologie di realtà associative, di natura anche non lucrativa e di utilità sociale⁷⁰⁹, finanche di carattere locale, le quali, proprio in virtù di quanto previsto dall'art. 118 Cost. e dall'art. 9 della Convenzione di Aarhus⁷¹⁰, si rivelano essere, molto

di), *Coordinate ermeneutiche di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 349.

⁷⁰⁷ Cfr. FABIO BALSAMO, *Op. ult. loc. cit.*

⁷⁰⁸ Cfr. RENATO ROLLI, *Le "variabili" nella disciplina ambientale*, in *Dike kai nomos. Quaderni di cultura politico-giuridica*, II-2012, p. 69.

⁷⁰⁹ Sulla possibilità, da parte di enti quali le Onlus, di svolgere una "secondaria attività diretta alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente", cfr. ANTONIO GUARINO, *Ripensare le Onlus!*, in *Diritto e Religioni*, 11, VI, 1/2011, pp.160-174; cfr. anche IDEM, *Impresa sociale e Onlus: due qualifiche inconciliabili? (Una possibile soluzione dal diritto ecclesiastico)*, in *Diritto e Religioni*, 17, IX, 1/2014, pp. 221-228.

⁷¹⁰ Si tratta della "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale", firmata ad Aarhus, in Danimarca, il 25 giugno del 1998, entrata in vigore il 30 ottobre 2001 e ratificata in Italia con l. 16 marzo 2001, n. 108. A tenore della norma citata, al fine di stabilire i requisiti minimi di accesso alla giustizia ambientale, si richiede, semplicemente, la "sussistenza di un interesse sufficiente". Per alcune rilevanti pronunce a livello europeo cfr., *ex multis*, Corte di Giustizia UE, Sez. II, 15 ottobre 2009, C-263/08. In dottrina si rinvia a FRANCESCO GOISIS, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Dir. proc. amm.*, I-2012, p. 101 ss.

spesso, le effettive titolari degli interessi ambientali, in concreto, pregiudicati.

1.9. Interessi diffusi e dimensione individuale: un ossimoro realmente insuperabile?

Le fattispecie sinora prese in considerazione, con le relative problematiche in ordine alla legittimazione ad agire in capo a determinate realtà associative, in aggiunta o in sostituzione a quella configurabile in capo ai singoli, consentono di rilevare, quale punto fermo sul quale convergere, una deroga evidente all'ordinario processo di giuridicizzazione degli interessi di fatto in interessi legittimi⁷¹¹, in quanto la legittimazione viene attribuita prescindendo dalla concreta dimostrazione della lesione di una posizione di vantaggio qualificata dall'ordinamento; conseguenza di ciò è che il processo amministrativo finisce per assumere le fattezze di uno strumento rimediale a carattere oggettivistico, "attribuendo, tra l'altro, agli organismi riconosciuti, la veste ed il ruolo di veri e propri pubblici ministeri privati"⁷¹². Un simile tentativo, di connotare le realtà associative con l'attributo della pubblicità non può, naturalmente, essere condiviso, per una serie di ragioni di vario tipo. Innanzitutto in quanto l'intervento di tali soggetti all'interno del

⁷¹¹ Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 194.

⁷¹² In questi termini ROBERTA LOMBARDI, *La tutela delle posizioni meta-individuali nel processo amministrativo*, cit., p. 85; FRANCO GAETANO COCA, *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, cit., p. 645; cfr. anche quanto osservato da FABRIZIO FIGORILLI, *L'azione popolare: profili generali*, in FRANCESCO ASTONE - FRANCESCO MANGANARO - ANTONIO ROMANO TASSONE - FABIO SAITTA (a cura di), *Cittadinanza ed azioni popolari*, cit., p. 27, il quale si sofferma sulla "dilatazione della legittimazione a ricorrere in materia ambientale, che tende a giungere a risultati tipici di una giurisdizione di tipo oggettivo, anche se, sullo sfondo, rimane una qualificazione dell'interesse compiuta *ex ante* dal legislatore, ovvero *ex post* dal giudice, che impedisce al processo amministrativo di porsi quale mero controllo del rispetto della legalità".

processo risulta privo di quel particolare carattere di doverosità che caratterizza l'essenza delle pubbliche funzioni⁷¹³, anche in considerazione del fatto che, all'interno delle norme che disciplinano le fattispecie in esame, si rinviene il riconoscimento di alcuni interessi quali giuridicamente rilevanti, al quale si accompagna, molto semplicemente, l'individuazione di alcuni organismi collettivi a carattere associativo, i quali non per questo hanno una natura pubblicistica, e sono dotati di una eccezionale investitura a far valere in giudizio dette situazioni; in secondo luogo, ciò che desta maggiormente preoccupazione è, sicuramente, come più volte accennato, la modalità di selezione delle associazioni legittimate ad agire in giudizio, che pone seri problemi dal punto di vista della compatibilità costituzionale, in particolare con il combinato disposto degli artt. 24, 1° comma e 2 Cost.

Non può, invero, essere minimizzato il fatto che gli interessi diffusi rappresentino, come visto, situazioni giuridiche pressoché perfette, caratterizzate dal connotato della superindividualità, che si traduce nell'idoneità ad appartenere ad una collettività; proprio in ragione dell'impostazione sunteggiata, il diritto di azione orientato ad una tutela piena ed effettiva, in ossequio all'art. 2 Cost. che non opera distinzioni di sorta tra formazioni sociali, più o meno rappresentative, in una equa distribuzione di dignità giuridica, necessita di un riconoscimento nei confronti di qualunque tipologia di realtà associata che costituisca il mezzo attraverso il quale sia concesso al singolo di tutelare i propri diritti fondamentali.

Il legislatore ordinario non sembra, dunque, il soggetto idoneo ad operare una cernita delle formazioni sociali meritevoli di essere investite del potere di tutelare le situazioni giuridiche a valenza superindividuale, che costituiscono la pietra angolare degli interessi diffusi⁷¹⁴, in quanto ne

⁷¹³ Cfr. CHIARA CUDIA, *Op. ult. cit.*, p. 195.

⁷¹⁴ Circa la possibilità di riservare al giudice la valutazione sull'idoneità di un'entità collettiva ad essere considerato portatore legittimo di un interesse diffuso, cfr. MASSIMO SEVERO GIANNINI, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti*

scaturirebbe un'impropria quanto inaccettabile compressione del raggio valutativo del giudice circa la legittimazione ad agire dell'associazione o dell'ente, vuoi da un punto di vista soggettivo, rinvenibile nell'idoneità a farsi portatore, in giudizio, di una determinata situazione, vuoi da un profilo oggettivo, in punto, cioè, di connessione tra interesse tutelando ed organismo collettivo⁷¹⁵. A maggior ragione non è possibile sottacere la

amministrativi, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 41 ss.; LORIANA ZANUTTIGH, *Profili costituzionali della legittimazione ad agire per la tutela degli interessi diffusi*, in *Giur. it.*, 1980, II, c. 232 ss. In giurisprudenza si segnala una nota vicenda in cui il Ministero dell'ambiente ha respinto la richiesta di iscrizione nell'elenco di cui all'art. 13 della l. n. 349 del 1986: cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 9 agosto 1996, n. 1010, in *Foro it.*, 1997, III, c. 264. I giudici di Palazzo Spada hanno dichiarato l'illegittimità del decreto con cui il Ministro dell'ambiente ha respinto l'istanza di riconoscimento del Codacons quale associazione di protezione ambientale, ai sensi dell'art. 13, l. 8 luglio 1986, n. 349, "posto che esso, quale associazione autonoma, a base democratica, con ampia diffusione nazionale, istituzionalmente finalizzata alla tutela dell'ambiente, con un'attività di sensibilizzazione ai valori ambientali e di denuncia giudiziaria delle iniziative pubbliche e private che ne appaiono lesive, soddisfa tutti i requisiti normativamente richiesti"; cfr. anche TAR Lazio, Roma, Sez. II, 6 aprile 1995, n. 667, in *Rep. Foro it.*, 1995, voce *Ambiente (tutela dell')*, nn. 98-100.

⁷¹⁵ Degno di rilievo, in proposito, si rivela un orientamento della giurisprudenza amministrativa con riferimento alla legittimazione ad agire, dinanzi al g.a., delle associazioni ambientaliste iscritte nell'elenco di cui all'art. 13, l. n. 349/1986, ogni qual volta l'interesse tutelando non fosse ritenuto idoneo a rientrare tra quelli di tipo naturalistico-ambientale, per il quale, invece, era stato conferito l'apposito riconoscimento: cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 28 febbraio 1992, n. 223, in *Foro it.*, 1993, III, c. 97, con nota contraria di STEFANO BENINI, *Beni culturali e interessi diffusi*, in *Riv. giur. amb.*, 1992, p. 659 ss., dove si è attestato che "è inammissibile il ricorso di 'Italia nostra' contro il programma integrato di recupero della zona Arena-Ticinese di Milano, interessata da testimonianze archeologiche, proposto a tutela di interessi culturali (di conservazione del patrimonio archeologico) e urbanistici in generale, atteso che la legittimazione delle associazioni di cui all'art. 13, l. 8 luglio 1986, n. 349, a ricorrere in sede giurisdizionale amministrativa, sussiste solo per la tutela di interessi naturalistici"; cfr. anche Cons. Stato, Sez. V, 10 marzo 1998, n. 278, *Ivi*, 1998, III, p. 267 ss., dove si è statuito il difetto di legittimazione delle associazioni di cui all'art. 13, l. n. 349 del 1986 nella fattispecie Legambiente, ad impugnare una concessione edilizia rilasciata in zona non interessata da vincoli legislativi o amministrativi, funzionali alla tutela di valori ambientali; in via pressoché analoga cfr. anche TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 21 marzo 1989, n. 124, *Ivi*, 1990, III, p. 274 ss; TRGA Trentino Alto Adige, Sez. Bolzano, 27 ottobre 1994, n. 278, in *Rep. Foro it.*, 1995, voce *Giustizia amministrativa*, n. 357, per quanto concerne interessi storico-archeologici; TAR Lazio, Sez. II, 16 marzo 1993, n. 303, *Ivi*, 1994, voce cit., n. 345, con riferimento alla gestione del territorio ed allo sviluppo urbanistico. Nel senso, invece, della sussistenza della legittimazione allorquando si tratti di provvedimenti amministrativi che, seppur diretti a disciplinare materie diverse, incidano, tuttavia, in modo rilevante, anche sui valori ambientali, cfr. TAR Molise, 21 dicembre 1995, in *Tar*, 1996, I, p. 609; TAR Emilia Romagna, Sez. I, 13 maggio 1994, n. 481, in *Rep. Foro it.*, 1995, voce *Ambiente (tutela dell')*, n. 101; TAR Lombardia, Brescia, 15

circostanza che, nella quasi totalità delle ipotesi nelle quali il legislatore ordinario introduce dei paletti e delle previsioni volte a subordinare l'esercizio del diritto di azione ad alcune, precise, condizioni o requisiti, ci si trova in presenza di un caso di c.d. giurisdizione condizionata⁷¹⁶ che, in conformità al maggioritario orientamento della Corte costituzionale, può essere ammessa unicamente allorché si tratti di difendere altri principi di rilevanza costituzionale; proprio tali principi, nei casi di limitazione del diritto di azione in capo a determinate tipologie di realtà associative a tutela degli interessi diffusi, non paiono di semplice individuazione.

Nondimeno può addursi, a giustificazione delle predette limitazioni in punto di diritto di azione, il rispetto del principio di economia processuale, che si materializzerebbe, nella fattispecie, nell'intento di evitare una superfetazione di ricorsi giurisdizionali, dal momento che, più volte, la Corte costituzionale ha chiarito, unitamente all'importanza del principio in esame, anche la fondamentale condizione che il suo esercizio "non possa farsi valere a scapito dei diritti fondamentali"⁷¹⁷, tra i quali sembra veramente arduo non far rientrare anche quello garantito dall'art. 24 Cost⁷¹⁸.

In linea con questa lente prospettiva, una scelta del legislatore ordinario, che sia orientata nella direzione di predeterminare l'esistenza di una condizione dell'azione, come la legittimazione ad agire per la tutela di interessi diffusi e, in generale, plurisoggettivi, anziché rimetterne la valutazione ad una verifica, caso per caso, da parte

gennaio 1993, n. 10, in *Foro it.*, III, c. 624. Sul tema cfr. anche FRANCESCO PAOLO CHIEREGATO, *Gli interessi diffusi in materia ambientale nella recente giurisprudenza amministrativa*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1994, II, p. 355; ALESSANDRO MANGIA, *La legittimazione al ricorso giurisdizionale amministrativo delle associazioni private aventi finalità di difesa dell'ambiente*, in *Studium Iuris*, 1996, p. 212.

⁷¹⁶ Cfr. ANTONIO CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 128.

⁷¹⁷ Cfr. Corte cost., 22 marzo 1971, n. 55, in *Foro it.*, 1971, I, c. 824.

⁷¹⁸ Cfr. Corte cost., 27 dicembre 1965, n. 98, in *Riv. dir. proc.*, 1966, p. 308 ss.; Corte cost., 2 febbraio 1982, n. 18, in *Foro it.*, 1982, I, c. 934.

dell'organo giudicante, si pone in palese frizione con quell'orientamento della Consulta, non certamente peregrino, secondo cui il diritto *ex art. 24 Cost.* “esige che l'esistenza di condizioni dell'azione [...] non possa essere accertata se non dallo stesso giudice, con la garanzia del procedimento giudiziario”⁷¹⁹.

Ad onor del vero va, comunque, puntualizzato, pur rimanendo conformi alle censure di costituzionalità evidenziate, come sia possibile anche una interpretazione delle normative attuali maggiormente in linea con le garanzie fondamentali, avendo riguardo, però, ai casi in cui il riconoscimento, da parte del legislatore, della legittimazione a ricorrere in capo alle associazioni inserite negli appositi elenchi ministeriali, avviene secondo modalità maggiormente inclusive: si pensi al caso della formulazione del 4° e 5° comma dell'art. 18, l. n. 349 del 1986, ove il legislatore si è limitato a prevedere la possibilità che “le associazioni individuate in base all'art. 13 denunciino fatti lesivi di beni ambientali o ricorrano in sede giurisdizionale amministrativa per l'annullamento degli atti illegittimi; oppure, ancora, alla previsione di cui all'art. 2, 1° comma, lett. *b*) e all'art. 3, 1° comma, della l. n. 281 del 1998, ove, dopo aver genericamente definito “associazioni dei consumatori e degli utenti”, ai fini dell'applicabilità della stessa legge, tutte quelle “formazioni sociali che abbiano per scopo statutario esclusivo quello di tutelare i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti”, il legislatore frena la sua tendenza all'*exequatur* limitandosi ad affermare che “le associazioni dei consumatori e degli utenti, inserite nell'elenco di cui all'art. 5 [...] sono legittimate ad agire a tutela degli interessi diffusi [...]”⁷²⁰. *Ad*

⁷¹⁹ Cfr. Corte cost., 15 luglio 1992, n. 329, in *Foro it.*, 1992, I, c. 2785.

⁷²⁰ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, ord. 15 dicembre 1998, n. 1884, in *Foro it.*, 1999, III, c. 74 e Cons. Stato, ord. 23 ottobre 1998, n. 1615, *Ivi*, 1998, III, p. 598 ss., entrambe con nota di GIUSEPPE DE MARZO, *Interessi collettivi dei consumatori e giudice amministrativo*, in *Corr. giur.*, 1999, p. 494 ss.; sul punto cfr. anche ANDREA ZUCCOLO, *In materia di misure cautelari atipiche a tutela degli interessi diffusi nell'ambito della cognizione esclusiva del giudice amministrativo*, in *Contr. Stato enti pubbl.*, 1999, p. 277 ss.; GIUSEPPE CARUSO, *La giurisdizione amministrativa si misura con le questioni relative ai servizi pubblici*, in *Guida dir.*, 1998, fasc. XLVII, p. 73 ss.

adiuvandum, inoltre, deve rammentarsi l'art. 4 della direttiva 98/27/CE, che costituisce il fondamento normativo della l. n. 281 del 1998, ove il medesimo meccanismo, sancito per la selezione degli enti legittimati ad agire a tutela degli interessi dei consumatori, tramite un apposito elenco, pubblicato ed aggiornato dalla Commissione UE ogni 6 mesi, viene previsto, in maniera esplicita, anche per far fronte alle violazioni di rilievo comunitario, stabilendosi che “in ogni caso, gli organi giurisdizionali [...] riconoscono tale elenco come prova di capacità di agire dell'ente legittimato, fermo restando il loro diritto di valutare se, nel caso di specie, lo scopo di tale ente giustifichi l'azione”.

Ne deriva, secondo una lettura il più possibile costituzionalmente orientata, che, se nel caso dell'azione giudiziaria promossa dalle

In materia di consumatori va segnalato l'art. 139 del Codice del consumo, *id est* d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, che riserva alle associazioni rappresentative a livello nazionale, di cui all'elenco previsto dall'art. 137 d.lgs. cit., “la legittimazione ad agire nelle ipotesi di violazione degli interessi collettivi di consumatori e utenti, esercitando l'azione disciplinata dall'art. 140 dello stesso codice”. Si tratta di un elenco di associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale ed istituito presso il Ministero delle attività produttive. Tra i requisiti necessari all'iscrizione *ex art.* 137 si rammentano: la costituzione mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata; il possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica e preveda, come scopo esclusivo, la tutela dei consumatori e degli utenti, senza fine di lucro; la tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente, con l'indicazione delle quote versate direttamente all'associazione per scopi statutari; la presenza di un numero di iscritti superiore alle soglie previste dalla stessa legge; la presenza sul territorio di almeno cinque regioni; l'adempimento di una serie di obblighi contabili; lo svolgimento di una attività continuativa nei tre anni precedenti l'iscrizione. Per un approfondimento cfr. ENZO VULLO, *Art. 139-140*, in GIOVANNI DE CRISTOFARO - ALESSIO ZACCARIA (a cura di), *Commentario breve al diritto dei consumatori*, CEDAM, Padova, 2010, p. 923. In merito all'azione inibitoria prevista dal Codice del consumo, che riprende l'istituto sancito nell'art. 1469-*sexies* c.c., va detto che si tratta di un'azione volta a chiedere al tribunale di inibire gli atti e i comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti, nonché di adottare le misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate e di ordinare la pubblicazione del provvedimento su uno o più quotidiani di diffusione nazionale oppure locale, nei casi in cui la pubblicità del provvedimento possa contribuire a correggere o eliminare gli effetti delle violazioni accertate. Come acutamente osservato in dottrina, tuttavia, “l'azione di cui all'art. 140 non vale tanto a garantire l'incolumità degli interessi definibili come superindividuali, nel senso tecnico del termine (adespoti in quanto non riferibili ad un singolo individuo), ma è utilizzabile per prevenire o rimediare a danni che potrebbero indicarsi come diffusi, in quanto *simultaneamente lesivi di una serie di posizioni individuali omogenee* (corsivo mio)”: in tal senso ROBERTA LOMBARDI, *La tutela delle posizioni meta-individuali nel processo amministrativo*, cit., p. 160.

associazioni iscritte nei registri ministeriali il giudice è assoggettato a riconoscere l'esistenza della legittimazione ad agire, o, nel caso, a negarla, in virtù della previsione legislativa, in tutti gli altri casi in cui detta previsione sia assente egli conserva la libertà di valutare la sussistenza dei requisiti di rappresentatività dell'interesse oggetto di tutela⁷²¹.

Acclarate le numerose ipotesi di frizione con il sistema di garanzie costituzionali in punto di diritto di azione, è possibile estrapolare il

⁷²¹ Cfr. Cons. Stato, 7 febbraio 1996, n. 182, in *Foro it.*, 1996, III, c. 496, in tema di doppio meccanismo di conferimento della legittimazione a ricorrere, uno automatico, fondato su un atto di individuazione ministeriale, e l'altro rimesso al potere del giudice di accertare, caso per caso, la sussistenza dei requisiti. I giudici di Palazzo Spada, pronunciandosi a favore dell'annullamento di una sentenza di primo grado che aveva ritenuto sussistente il difetto di legittimazione di un'associazione a tutela dell'ambiente che, all'epoca del ricorso, non era riconosciuta in sede amministrativa, sanciscono che "l'art. 18 della l. n. 349 del 1986, ha introdotto un duplice sistema di accertamento della legittimazione ad agire in giudizio delle associazioni ambientaliste, nel senso che l'esistenza di un potere di individuazione da parte del ministro dell'ambiente, ai sensi dell'art. 13 l. cit., non esclude il concorrente potere del giudice di accertare, caso per caso, la sussistenza della legittimazione di una determinata associazione ad impugnare provvedimenti lesivi di interessi ambientali"; cfr. anche, precedentemente, Cons. Stato, Sez. IV, 4 novembre 1992, n. 1168, in *Rep. Foro it.*, 1993, voce *Giustizia amministrativa*, n. 405; TAR Lazio, Sez. I, 14 aprile 1992, n. 1079, *Ivi*, 1992, voce cit., n. 424; TAR Veneto, 9 giugno 1992, n. 475, *Ivi*, 1992, voce cit., n. 422; TAR Lazio, Sez. II, 13 luglio 1991, n. 980, *Ivi*, 1991, voce cit., nn. 433-434; TAR Lazio, Sez. I, 19 dicembre 1990, n. 2235, in *Foro it.*, 1991, III, c. 179; TAR Lazio, Sez. I, 17 dicembre 1990, n. 1906, in *Rep. Foro it.*, 1991, voce cit., n. 435; con argomentazioni differenti, ma pervenendo alla medesima conclusione TAR Lazio, Sez. I, 22 aprile 1992, n. 433, *Ivi*, 1992, voce cit., n. 468, ove si statuisce il riconoscimento, in via generale, della legittimazione ad agire in giudizio per i soggetti portatori di interessi diffusi, costituiti in associazioni o comitati, in virtù di quanto disposto dall'art. 2 Cost., ritenuto immediatamente precettivo; in senso analogo TAR Veneto, Sez. II, 12 agosto 1998, n. 1414, *Ivi*, 1999, voce cit., n. 78; TAR Veneto, Sez. II, 4 giugno 1998, n. 858, *Ibidem*, voce cit., n. 522; TAR Marche, 29 luglio 1999, n. 917, *Ivi*, 2000, voce cit., n. 1023; TAR Lombardia, Brescia, 19 settembre 2000, n. 696, in *Riv. giur. amb.*, 2001, p. 639 ss.; TAR Marche, 30 agosto 2001, n. 987, in *Foro it.*, 2002, c. 329; TAR Marche, 22 febbraio 2002, n. 184, *Ivi*, 2003, I, p. 18 ss.; conformemente, in dottrina. cfr. GIOVANNA DE MINICO, *Brevi note sulle associazioni ambientali ex art. 18, l. n. 349 del 1986*, cit., p. 33. In senso contrario cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 16 luglio 1990, n. 728, in *Riv. giur. amb.*, 1991, p. 90 ss., secondo l'orientamento per cui "le associazioni di protezione ambientale individuate ex art. 13 della l. n. 349 del 1986 con decreto del Ministro dell'ambiente, sono le sole legittimate, ai sensi dell'art. 18, 5° comma, della legge medesima, ad impugnare provvedimenti amministrativi dei quali affermano la illegittimità"; in quest'ordine di idee anche Cons. Stato, 11 luglio 2001, n. 3878, in *Riv. giur. amb.*, 2002, p. 527 ss., con nota di SILVIA MARCHESE, *Legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste riconosciute nel processo amministrativo e concetto giuridico di ambiente*; Cons. Stato, 6 marzo 2002, n. 1371, in *Foro it.*, 2003, III, c. 11.

contenuto precipuo delle esaminate normative che espressamente si riferiscono a posizioni giuridiche di interesse superindividuale. In primo luogo il dato che sembra presupposto è, sicuramente, l'opera di qualificazione di una serie di posizioni soggettive, unitamente all'attribuzione di una speciale legittimazione ad agire ad associazioni che abbiano beneficiato di una qualche forma di riconoscimento formale. Tuttavia ciò non è sufficiente a fare in modo che l'intero strumento processuale subisca un processo di oggettivizzazione che ne snaturi la primaria funzionalità, anche in virtù del fatto che non viene pretermessa l'indagine relativa alla rilevanza giuridica dell'interesse di cui la realtà associativa si fa portatrice⁷²², né può connettersi, all'esistenza di un'associazione riconosciuta, per i motivi suesposti, un'esclusione di possibilità di tutela in capo ad organismi non riconosciuti, qualora ne sussistano le condizioni, e, finanche, in capo ai singoli individui. Muovendo, anzi, dal presupposto che ogni tipologia di situazione giuridica soggettiva, comprese quelle di natura superindividuale, ha la propria cellula embrionale nell'individuo, è possibile filtrare la legittimazione *ex lege* in capo alle associazioni collettive secondo una diversa lente prospettica: la disciplina normativa che pone obblighi di comportamento di cui si giovano i membri di una data collettività determina, in via quasi automatica e in conseguenza del principio di atipicità dell'azione, la sussistenza del corrispondente diritto di agire dei membri di quel gruppo, singolarmente considerati, per la tutela dei rispettivi interessi, senza che si renda indispensabile una previsione *expressis verbis* della legittimazione, mentre, al contrario, l'indispensabilità di una previsione espressa risulta ragionevole per i gruppi organizzati⁷²³, che si ritengano esponenziali di quegli stessi interessi, pena la mancanza di legittimazione ad agire.

⁷²² Cfr. ROBERTA LOMBARDI, *La tutela delle posizioni meta-individuali nel processo amministrativo*, cit., p. 88.

⁷²³ Pone questa differenza CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 196, la quale precisa che, però, si tratterebbe di una

Da quanto osservato deriva che l'insieme delle disposizioni approfondite conferisce una riserva di legittimazione solo fittizia agli organismi collettivi, se è vero che dal punto di vista del diritto sostanziale si presume un'azionabilità individuale degli interessi oggetto delle disposizioni medesime, aggiungendo, in via puramente cumulativa⁷²⁴, la possibilità che la tutela pervenga a compimento grazie all'intervento di un soggetto a natura collettiva.

D'altra parte la realtà dei fatti risulta ampiamente generosa nel dimostrare quantomeno la ragionevolezza di un'impostazione di questo tipo, posto che l'ente associativo che si faccia promotore di un'azione giurisdizionale non sempre può definirsi sospinto da una finalità di protezione degli interessi facenti capo ai membri del gruppo, ben potendo perseguire (anche) il raggiungimento di un fine legato ad un interesse proprio, fatta salva la pacificità del fatto che una verifica certa in tal senso è pressoché irrealizzabile.

Più volte si è fatto riferimento al c.d. criterio di asservimento delle formazioni sociali all'esercizio delle libertà individuali, ricavabile da quanto disposto dall'art. 2 Cost.; orbene, proprio la funzione strumentale *de qua* costituisce la primaria ragione ostativa ad una lettura costituzionalmente compatibile del monopolio del diritto di azione in capo ad organismi associativi (sempre che, lo si ripete, quest'ultimo si sostituisca anziché aggiungersi alla legittimazione individuale), a meno di non operare una certa forzatura del sistema così delineato, individuando nelle formazioni sociali una trasposizione del concetto di rappresentanza legale⁷²⁵. Tuttavia neppure una simile, ipotetica,

“previsione eccezionale, da interpretarsi in via restrittiva”; cfr. anche BIAGIO DELFINO, *Sulla legittimazione processuale delle articolazioni locali delle associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'art. 13, l. n. 349 del 1986*, in www.giustamm.it, il quale utilizza un simile approccio per dirimere la dicotomia giurisprudenziale circa la legittimazione processuale delle articolazioni locali delle associazioni ambientaliste riconosciute.

⁷²⁴ Cfr. ROMOLO DONZELLI, *Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 480.

⁷²⁵ Cfr. CHIARA CUDIA, *Op. ult. cit.*, p. 198.

ricostruzione sembra convincente, posto che, in conformità al principio di democrazia rappresentativa, essa troverebbe plausibilità unicamente nel caso di enti territoriali a base, appunto democratica, e non certo di associazioni di tipo privato, la cui logica percorre strade tendenzialmente divergenti rispetto al perseguimento dell'interesse dei singoli individui.

Dottrina e giurisprudenza non sono, però, rimaste del tutto inerti al cospetto delle summenzionate esigenze di riqualificazione costituzionale del regime della legittimazione ad agire a tutela degli interessi plurisoggettivi, consentendo, seppur, nella maggior parte dei casi, in maniera implicita, una progressiva (ri)scoperta della dimensione individuale in riferimento a tutte quelle posizioni giuridiche che sembravano aver ragion d'essere unicamente secondo una percezione di tipo aggregato.

Costituisce un esempio di questa inversione di tendenza, la tutela del consumatore⁷²⁶, in particolare grazie alle previsioni del d.lgs. n. 205 del 2006, all'interno del quale è possibile rinvenire una costruzione in termini di autentici diritti soggettivi, in relazione a quella particolare caratteristica del diritto civile per cui sussiste “una priorità logico giuridica della regola rispetto all'esistenza e alla natura delle situazioni tutelate”⁷²⁷. Effettuando una trasposizione delle considerazioni operate in

⁷²⁶ Sul punto si veda GIAN FRANCO CARTEI - SEBASTIANO FARO, *Consumatore e utente*, in MARIO PILADE CHITI - GUIDO GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, vol. II, cit., p. 919, il quale osserva che “la materia della tutela dei consumatori, intesa come attribuzione ad essi di specifici diritti e predisposizione di adeguati rimedi per farli valere, è tra quelle nelle quali, maggiormente, si manifesta l'impatto comunitario”. Infatti non va dimenticato che la garanzia di un elevato livello di protezione della categoria dei consumatori fa parte delle politiche dell'Unione europea, come sancito dall'art. 38 della Carta di Nizza e dall'art. 169 del TFUE; cfr. anche GUIDO ALPA, *I diritti dei consumatori e il “Codice del consumo” nell'esperienza italiana*, in *Contr. e impr. Europa*, 2006, p. 8 ss.

⁷²⁷ Così FRANCESCO BILANCIA, *Statuto del consumatore ed evoluzione della società politica*, in www.costituzionalismo.it: “La tutela del consumatore è normativamente costruita attraverso il riconoscimento di alcuni diritti in capo agli individui, quali il diritto alla salute, alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e servizi, all'informazione e all'educazione al consumo, oltre ai diritti collettivi quali il diritto alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo e il diritto ad agire in giudizio delle associazioni, e al diritto alla correttezza, alla trasparenza e all'equità dei rapporti contrattuali, a garanzia dei quali l'ordinamento predispone appositi strumenti di controllo”.

via generale può dirsi, attesa la qualifica di destinatari della tutela in capo ai singoli consumatori e non alle relative associazioni di rappresentanza, che peculiarità degli interessi degni di tutela non è l'aspetto unitario ed aggregato, bensì, quello individuale, trattandosi piuttosto, come qualcuno ha ben intuito, di "interessi individuali concorrenti"⁷²⁸.

Il dato empirico-sostanziale della compresenza di una forma di tutela di tipo individuale (che persegue la finalità di apprestare, nei confronti del consumatore quale soggetto debole, una garanzia adeguata all'interno del rapporto negoziale) con un'altra di tipo collettivo (la cui ragion d'essere è individuabile nella circostanza per cui la fonte regolamentare contrattuale si incanala verso l'espansione a tutta una serie di rapporti affini tra loro) non di rado ripercuote i propri effetti anche in ambito processuale, ma non sino al punto di giungere a destituire il singolo delle proprie, legittime, situazioni di rilevanza⁷²⁹.

Definiscono il diritto dei consumatori come "una sottospecificazione del diritto civile, che si fonda, principalmente, su regole e strumenti propri del diritto privato" GIAN FRANCO CARTEI - SEBASTIANO FARO, *Consumatore e utente*, cit., p. 920. Posizioni diverse assume FABIO MERUSI, *Considerazioni conclusive*, in GIOVANNI COCCO (a cura di), *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore. Atti del Convegno, 14 dicembre 2007*, cit., p. 206, il quale pare avverso ad una qualificazione delle pretese dei consumatori in termini di diritti soggettivi, considerandoli, piuttosto, come "interessi legittimi nell'accezione di teoria generale, quali situazioni corrispondenti alla disciplina normativa di un potere e dei modi per il suo esercizio, in questo caso, di un potere privato".

⁷²⁸ In questo senso, ancora, ROMOLO DONZELLI, *Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 818. L'A., con grande chiarezza, aggiunge che "in questa prospettiva l'interesse diffuso e collettivo non può ritenersi una sintesi di interessi individuali, che sia qualitativamente superiore a questi ultimi, bensì indica solo una relazione logica tra più interessi individuali, che si realizza quando più interessi individuali sono compatibili e concorrenti"; e prosegue ancora sostenendo che "la l'asserita superiorità dell'interesse collettivo e diffuso non solo presuppone la mancata coincidenza tra le due entità, e non è, quindi, corretta sul piano teorico-generale, ma potrebbe, semmai, essere sostenuta in un ordinamento - come quello corporativo - in cui la dimensione collettiva degli interessi è sovraordinata a quella individuale, e non in un ordinamento - come è il nostro costituzionale - in cui la dimensione collettiva è posta in posizione servente rispetto a quella personale degli interessi".

⁷²⁹ Cfr. ANDREA ORESTANO, *Interessi seriali, diffusi e collettivi: profili civilistici di tutela*, in SERGIO MENCHINI (a cura di), *Le azioni seriali*, cit., p. 27, il quale svela le "difficoltà di individuare le aspettative di soggetti che, nella assoluta varietà delle situazioni e sensibilità personali, delle competenze, del livello di reddito e di cultura, risultano aggregati soltanto dal dato, occasionale ed estrinseco, di presentarsi quali consumatori dello stesso bene o utenti del medesimo servizio, e che, quindi, non si prestano ad essere considerati quali componenti di una classe o categoria, di modo che

In punto di interesse alla tutela dell'ambiente, pur tenendo conto dell'enorme pletora di definizioni⁷³⁰ e di sistematiche relazionali con campi d'indagine omologhi⁷³¹ che tale materia annovera, oltre che delle vastissime pronunce giurisprudenziali⁷³² e delle numerose articolazioni dei rapporti tra l'uomo e l'ambiente circostante⁷³³, va osservato come si

la sintesi degli interessi diffusi in interessi collettivi risulta, allora, un processo estremamente artificioso (corsivo mio), ed è altresì ragguardevole la distanza che sussiste tra gli enti esponenziali e le reali posizioni diffuse nella compagine sociale di riferimento". Fondamentalmente, osserva ancora l'A., in materia di tutela dei consumatori, la nozione di interesse diffuso tende a manifestarsi "quale serialità di interessi individuali, consegnati alla dimensione del rapporto, in quanto relativi a beni e servizi suscettibili di appropriazione e fruizione individuale, e soltanto occasionalmente e artificiosamente aggregati dalla condotta lesiva altrui, idonea, per i suoi caratteri ripetitivi o plurioffensivi, a massificare".

⁷³⁰ Cfr. MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15, il quale propende per una concezione "pluralista", volta a negare la possibilità di pervenire ad una definizione esclusiva di ambiente, a beneficio di un'idea molto più estesa, comprensiva del concetto di ambiente come "spazio inteso nella sua globalità, dove tutti gli interessi confluiscono: pubblici, collettivi o privati, materiali o spirituali, economici o culturali", fino ad arrivare a collegarne la relativa normativa a quelle di tutela delle bellezze paesaggistiche e culturali, di suolo, aria ed acqua (non identificati come un territorio ma, piuttosto come spazi sottoposti all'azione lesiva dell'uomo) e, infine, di tutela urbanistica". Sul tema si veda anche ALBERTO PREDIERI, (voce) *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 503 ss.

⁷³¹ Per una concezione di tipo unitario dell'ambiente cfr. AMEDEO POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 40 ss.; FRANCO GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 101; MICHELE CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 30, il quale definisce l'ambiente come "sistema complesso adattivo in evoluzione, campo di interazione di elementi organici e inorganici, la cui dinamica genera un frutto spontaneo di servizi ecosistemici diffusi e destinati alla fruizione collettiva".

⁷³² Cfr. Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, cit., ad avviso della quale l'ambiente va considerato come un "bene immateriale unitario, la cui non viene meno in base alla circostanza che esso possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come che esso possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca". In dottrina interessanti le riflessioni di GIOVANNA VISINTINI, *Responsabilità civile e danni ambientali*, cit., p. 1023, la quale osserva come la definizione di danno ambientale fatta propria dal diritto comunitario e dallo stesso art. 300 del d.lgs. n. 152/2006, "sembra aver optato per una concezione dell'ambiente frammentato nelle sue varie espressioni strettamente connesse ai beni essenziali per la salvaguardia della salute dei cittadini".

⁷³³ In particolare vengono in rilievo la concezione "antropocentrica" dell'ambiente, che considera l'uomo quale soggetto attivo nei confronti di beni ed equilibri ambientali, per un utilizzo delle risorse naturali al fine autogarantirsi, con la tutela dell'ambiente medesimo, le proprie condizioni di vita, ed una "ecocentrica", che considera l'ambiente e la natura come valori dotati di una propria, intrinseca, autonomia, collocando l'uomo nell'alveo degli elementi vitali che trovano il proprio posto nell'equilibrio della biosfera: sul punto cfr. STEFANO GRASSI, (voce) *Tutela*

tratti di un terreno alquanto fertile per una riqualificazione dell'interesse diffuso in chiave plurisoggettiva, anche considerando, come è stato giustamente precisato in dottrina, che l'ambiente costituisce una materia oggetto di un continuo processo di "pluriqualificazione giuridica"⁷³⁴. Le situazioni *de quibus*, inizialmente, hanno trovato una propria dimensione tramite il riferimento normativo al diritto di proprietà e la subordinazione della tutela ad un rapporto di contiguità tra il bene e le attività suscettibili di causare un ostacolo al sua piena ed effettiva fruibilità⁷³⁵, anche tramite l'utilizzo analogico della previsione *ex art. 844 c.c.* in materia di divieto di immissioni⁷³⁶.

dell'ambiente (diritto amministrativo), in *Enc. dir.*, Agg. Vol. I, Giuffrè, Milano, 2007, p. 1114; per un taglio comparatistico cfr. JOERG LUTHER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Pol. dir.*, 1989, p. 675 ss.; GUIDO ALPA, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: "nuovo diritto" o espediente tecnico?*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 4; GIUSEPPE PERICU, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, UTET, Torino, 1987, p. 189; BARBARA POZZO, (voce) *Tutela dell'ambiente (diritto internazionale)*, in *Enc. dir.*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2010, p. 1158.

⁷³⁴ In questi termini PAOLO DELL'ANNO, *Principi di diritto ambientale*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 173; cfr. anche MARIO LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto all'ambiente*, cit., p. 556, il quale evidenzia che "rispetto all'ambiente naturale, sono disparati gli interessi umani presi in considerazione dal diritto e, in corrispondenza, sono numerose e differenti le posizioni soggettive individuabili". Osserva poi GIANLUCA MARIA ESPOSITO, *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, cit., p. 219 come "atteso che pur sempre titolare di tali diritti e destinatario dei corrispondenti valori è l'uomo, il territorio resta comunque il centro di riferimento della tutela giuridica, che varia, e cioè si specifica, solo in ragione dell'interesse protetto dalle diverse norme di settore; ciò che muta rispetto all'unitaria nozione di ambiente e territorio, nelle diverse discipline, è, unicamente, il tipo di interesse o aspetto di volta in volta in rilievo, per cui dell'ambiente si privilegia la dimensione della salute nelle norme a tutela del territorio dai rifiuti o dall'inquinamento, quella a difesa del territorio nelle norme a tutela del suolo o delle risorse idriche, quella del paesaggio nelle norme a tutela del territorio come identità di valori culturali, estetici, storici, quella del territorio urbano nelle norme a tutela della pianificazione urbanistica e via dicendo".

⁷³⁵ Cfr. GIAMPAOLO ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 98.

⁷³⁶ Cfr. Cass. SS.UU., 9 aprile 1973, n. 999, in *Foro it.*, 1974, I, c. 843; in dottrina cfr. GIOVANNA VISINTINI, *Immissioni e tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1976, p. 689; FRANCESCO FORTE, *Per una lettura alternativa dell'art. 844 c.c.*, in *Dir. giur.*, 1976, p. 641. In senso contrario cfr. ROMOLO DONZELLI, *Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 681, il quale si sofferma sulla circostanza che l'ambito in oggetto presenta l'evidente limite dei criteri legali di prevalenza dell'interesse del proprietario sul bene reale rispetto agli altri interessi eventualmente antagonisti, di una legittimazione unicamente in capo ai titolari di diritti personali o reali di godimento

In breve tempo, tuttavia, si è andati assistendo ad un rapido avvicendamento tra gli aspetti connessi al mero rapporto di pertinenza del bene e quelli legati al diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., tramite il quale erigere un vero e proprio diritto soggettivo a fruire di un ambiente salubre⁷³⁷, riconosciuto anche a livello sovranazionale, posto che l'indicato collegamento tra ambiente e salute, nella prospettiva dell'emersione di situazioni giuridicamente rilevanti, risulta di primaria rilevanza anche nella politica ambientale perseguita dall'Unione europea⁷³⁸.

Qualche ostacolo in più ha trovato, invece, la strada verso la configurabilità di una pretesa individuale all'integrità dell'ambiente che fosse, però, dotata di una certa autonomia concettuale rispetto al diritto ad un ambiente salubre, a discapito del rapporto di *species a genus* di

sul fondo interessato e di una maggior forza del rimedio indennitario su quello inibitorio. E d'altra parte un simile orientamento è stato presto accantonato anche dalla giurisprudenza costituzionale: cfr. Corte cost., 23 luglio 1974, n. 247, in *Foro it.*, 1975, I, c. 18. Si collega ad eventuali affinità con l'istituto dell'abuso del diritto ANGELO LENER, *Violazioni di norme di condotta e tutela civile dell'interesse all'ambiente*, in *Foro it.*, 1980, V, c. 105.

⁷³⁷ Cass. SS.UU., 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Foro it.*, 1979, I, c. 2302, ove si afferma che “devono essere mantenute quelle condizioni indispensabili o anche solo propizie alla salute dell'uomo anche nei luoghi ove si articolano le comunità sociali nelle quali si svolge la sua personalità; in quest'ottica, il diritto alla salute, piuttosto e oltre che come mero diritto alla vita ed all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre”; sul punto cfr. anche GIAMPAOLO ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 96; SALVATORE PATTI, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1980, c. 859; MARCO COMPORZI, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Riv. giur. amb.*, 1990, p. 191. In senso maggiormente critico, orientato a ritenere non concretamente realizzabile una differenziazione di posizioni radicate in capo ad un bene comune, cfr. FRANCESCO DI GIOVANNI, *Strumenti privatistici e tutela dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 1982, p. 89 ss.; CESARE SALVI, *Ambiente, giustizia civile e partecipazione*, in *Dem. dir.*, 1982, p. 5 ss.

⁷³⁸ In argomento cfr. LUIGI COSTATO - SILVIA MANSERVISI, *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2012, p. 78; GIOVANNI CROCCO - ANNA MARZANATI - ROBERTO PUPILELLA, *Ambiente. Il sistema organizzativo e i principi fondamentali*, in MARIO PILADE CHITI - GUIDO GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, vol. I, cit., p. 164, ad avviso dei quali “dall'esame complessivo degli artt. 174 e 175 della Carta di Nizza si evince che nell'ambiente rientrano la protezione della salute umana (per quei profili che, evidentemente, possono subire influenza dai fattori ambientali); l'uso delle risorse naturali e, tra queste, in modo particolare, delle risorse idriche ed energetiche; l'assetto del territorio e, quindi, la pianificazione urbanistica e la tutela del paesaggio, nonché la destinazione dei suoli e la gestione dei rifiuti”.

quest'ultimo con l'ambiente integro⁷³⁹ e della circostanza che lo stesso d.lgs. n. 152/2006, all'art. 144, 2° comma, operi un rinvio al diritto di fruire di un patrimonio ambientale integro, “testalmente riconosciuto alle generazioni future ma che deve ritenersi sussistere anche in capo a quelle presenti”⁷⁴⁰.

La summenzionata congerie di problematiche ha spinto il legislatore, come già accennato, a mettere in atto una sorta di riserva di azione risarcitoria, in materia di danno ambientale, in capo all'ente Stato, dando l'impressione di considerare la lesione dell'integrità dell'ambiente come una “antropomorfa lesione di quest'ultimo e non dei corpositi interessi individuali delle persone che lo frequentano”⁷⁴¹; malgrado ciò ai singoli soggetti viene concesso, in ogni caso, di esperire le azioni previste dall'ordinamento e finalizzate alla cessazione delle immissioni oltre il tasso di tollerabilità o al risarcimento del danno, purché un fatto lesivo dell'ambiente (e, quindi, di per sé, sufficiente a far scaturire un intervento dello Stato), abbia arrecato loro un danno⁷⁴².

Appare, quindi, ancora avvolta da grande incertezza, quindi, la consistenza dei parametri entro i quali il fattore ambiente sia idoneo ad avere un certo rilievo nei confronti del soggetto considerato nella sua individualità, prescindendo dalla contingenza che questi si sia ritrovato a subire un danno al proprio patrimonio. Non vuole certamente obliarsi che

⁷³⁹ Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 204.

⁷⁴⁰ Sono parole di LUCIO LANFRANCHI, *Le animulae vagulae blandulae e l'altra faccia della luna*, in IDEM (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. XXXVIII, il quale prosegue: “Nulla può giustificare, comunque, l'indifferenziabilità ontologica degli interessi all'ambiente integro rispetto alla sicura soggettivizzabilità degli interessi ad un ambiente salubre (che è pur sempre una *species* dell'ambiente integro); tale, asseriva, indifferenziabilità ha alla base una motivazione ideologica di sfiducia conservatrice verso la libertà individuale delle persone, palesemente incostituzionale”; cfr. anche FRANCESCO DE LEONARDIS, *Verso un ampliamento della legittimazione per la tutela delle generazioni future*, in FRANCESCO ASTONE - FRANCESCO MANGANARO - ANTONIO ROMANO TASSONE - FABIO SAIITA (a cura di), *Cittadinanza ed azioni popolari*, cit., p. 51; FABRIZIO FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010, p. 13 ss.

⁷⁴¹ Cfr., ancora, LUCIO LANFRANCHI, *Op. ult. loc. cit.*

⁷⁴² Cfr. GIOVANNA VISINTINI, *Responsabilità civile e danni ambientali*, cit., p. 1053.

l'ambiente costituisce un bene collettivo, una *res communis omnium*, insuscettibile, per sua natura, di essere appropriato da un soggetto singolo, in quanto atto a soddisfare, in via contemporanea, una moltitudine di istanze⁷⁴³ vicendevolmente conciliabili; tuttavia sembra corretto, del pari, riconoscere come nel campo in esame non operi, unicamente, il profilo dell'appartenenza, ma anche, e per certi versi in via principale, quello della fruizione, intriso, *ex se*, di un mercato connotato di individualità, in funzione di *vis propulsiva* per giustificare la legittimità di una (eventuale) pretesa di tipo individuale⁷⁴⁴.

Una simile realtà, pur in seguito al raggiungimento di un discreto grado di pacificità, si scontra, inevitabilmente, con una serie di numerose ripercussioni nei confronti dei poteri pubblici, dalla cui attività trae origine, in massima parte, la misura del godimento delle risorse ambientali. Può risultare utile, in proposito, abbracciando la definizione di ambiente come “valore di rango costituzionale e di contenuto integrale, che comprende e riassume una pluralità di interessi e di aspirazioni non omogenee”⁷⁴⁵, scomporre il concetto stesso di diritto all'ambiente, rinvenendo, al suo interno, non tanto i presupposti per una situazione soggettiva che si ponga come un *unicum* rispetto al fattore ambientale stesso, quanto, piuttosto, il germe unitario dal quale si dipana una moltitudine di posizioni giuridiche diversamente articolate e

⁷⁴³ Cfr. ROMOLO DONZELLI, *Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 676.

⁷⁴⁴ Sul punto si veda GIANLUCA MARIA ESPOSITO, *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, cit., p. 240, ove chiaramente si esplicita che “è erroneo ritenere che il diritto all'aria salubre o all'aria pulita non possa ricondursi alla sfera individuale, per il solo fatto di riferirsi a *res communes omnium*; ciò che rileva non è l'appartenenza ma (il fatto del) godimento del bene che forma oggetto di un diritto individuale inviolabile, giacché concerne la vita e la salute”.

⁷⁴⁵ Così Corte cost., 6 luglio 1994, n. 302, in *Giur. cost.*, 1994, p. 2590; in merito cfr. anche NICOLA LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2015, p. 23 ss.; MARIO PILADE CHITI, *Ambiente e “Costituzione” europea: alcuni nodi problematici*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 1998, p. 1423 ss.; FABRIZIO FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, p. 240; STEFANO GRASSI - MARCELLO CECCHETTI - ALESSANDRO ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, L.S. Olschki, Firenze, 1999.

tutelate⁷⁴⁶; posizioni che sono, a loro volta, suscettibili di radicarsi direttamente ad un bene della vita, tradizionalmente qualificabile come bene finale, oppure possono esaurirsi nella pretesa a rapportarsi con i soggetti in vario modo preposti alla gestione ambientale⁷⁴⁷.

A livello di normativa positiva l'ambito ambientale riconosce una vasta gamma di obblighi in capo alla pubblica amministrazione⁷⁴⁸ (su tutti quelli di precauzione, prevenzione e di procedimento), ai quali, per la stessa conformazione delle pretese giuridiche, corrispondono altrettante situazioni soggettive, cumulate, e non avulse, dal principale diritto inviolabile a fruire di un ambiente sano.

Nondimeno, come è stato giustamente osservato in dottrina, continua a sussistere un orientamento, duro da scalfire, mirato a distinguere tutte quelle istanze rivolte ad un ambiente salubre - dotate della consistenza di "diritti soggettivi perfetti"⁷⁴⁹, non degradabili al rango di interesse da parte della pubblica amministrazione e, di conseguenza, di competenza della giurisdizione ordinaria - dai, più

⁷⁴⁶ Cfr. BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 36: "Non esiste, dunque, un diritto all'ambiente azionabile da un soggetto individuale o collettivo davanti a un giudice, ma diverse situazioni soggettive, variamente strutturate, che si pongono nei confronti dell'ambiente come valore in rapporto di mezzi al fine".

⁷⁴⁷ Cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p- 206, la quale aggiunge che "laddove, come nella maggior parte dei casi, questa gestione assume un carattere discrezionale, è proprio in questa interazione che si traducono le pretese ambientali a carattere individuali".

⁷⁴⁸ Cfr. BARBARA MARCHETTI, *Il principio di precauzione*, in MARIA ALESSANDRA SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 149; FRANCESCO DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005, *passim*.

⁷⁴⁹ In questo senso cfr. Trib. Salerno, I Sez. civ., ord. 28 aprile 2007, n. 1189, in www.personaedanno.it: "Esiste un diritto inviolabile a godere dell'ambiente, non comprimibile neanche per provvedimento dell'autorità pubblica, allorché vi sia pericolo di una lesione ai beni della salute e della vita"; nel caso di specie il Tribunale afferma che "anche in situazioni di emergenza, che richiedono l'apertura di una discarica, l'ubicazione della stessa non può essere disposta in deroga alle prescrizioni poste a specifica garanzia di quegli stessi interessi pubblici (salute e ambiente salubre) prioritari e non disponibili, cui gli interventi urgenti per lo smaltimento dei rifiuti dovrebbero ovviare". Sulla stessa lunghezza d'onda GIANLUCA MARIA ESPOSITO, *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, cit., p. 212, ad avviso del quale "l'ambiente, in ragione del superiore valore costituzionale di cui è espressione, determina una contrazione del potere pubblico tutte le volte in cui il suo esercizio o la sua omissione possano mettere in pericolo la persona e il suo ecosistema".

generici, interessi ad un corretto e “non cattivo esercizio del potere amministrativo”, di spettanza, invece, della giurisdizione amministrativa⁷⁵⁰. Se da un lato, però, la presunta esistenza di un diritto non richiede altri requisiti per giustificare e dare fondamento alla *legitimatio ad causam*, dall’altro la possibilità di ricorrere dinanzi al giudice amministrativo continua ad essere, inscindibilmente, legata all’affiorare di una posizione giuridica dotata dell’attributo della differenziazione, in virtù di alcuni parametri dalla cui rilevanza non può prescindersi, seppur con la dovuta, moderata, utilizzazione, al fine di non orbare la stessa tutela giurisdizionale della sua primaria finalità di ordine sociale⁷⁵¹, relegando, di conseguenza, gli interessi diffusi in una situazione di caos empirico che certamente non contribuisce a giovare alla loro dignità giuridica.

1.9.1. Quivis de populo e interessi diffusi: criteri differenziatori delle posizioni pluri-soggettive e tecniche di emersione tramite il ruolo processuale del portatore.

La necessità che una situazione giuridica quale l’interesse diffuso, adespota per sua natura e, quindi insuscettibile di stabilizzarsi in capo ad un determinato titolare, superi, in qualche modo, la magmaticità e la

⁷⁵⁰ *Ibidem*: l’A. fa riferimento alla distinzione, di matrice giurisprudenziale, tra la categoria di posizioni “a nucleo variabile”, “con le quali si scontra un potere discrezionale pubblico che, all’esito di un giudizio di bilanciamento degli interessi coinvolti, è idoneo sia a degradare i diritti ad interessi legittimi, sia ad espandere questi ultimi, elevandoli a diritto”; e quella “a nucleo rigido”, che definisce come “intangibili da parte dell’amministrazione e rinvenibili in presenza di quei diritti, come quello alla salute, che non possono mai essere definitivamente sacrificati o compromessi, in ragione della loro dimensione costituzionale e della stretta inerenza ai valori fondamentali della persona”; si veda anche FRANCESCO FONDERICO, voce) *Ambiente (tutela dell’)*, cit., p. 1. In giurisprudenza cfr. Cass. SS.UU., 8 novembre 2006, n. 23735, in www.personaedanno.it; Cass. SS.UU., 21 marzo 2006, n. 6218, *Ivi*; Cass. SS.UU., 1 agosto 2006, n. 17461, *Ivi*; Cons. Stato, Ad. plen., 22 ottobre 2007, n. 12, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁷⁵¹ Cfr. MICHELE MANGINI, *Etica democratica. Una riflessione sui valori etici nella società liberale*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 234 ss.

frammentarietà derivanti dal suo coinvolgere una serie potenzialmente indefinita di soggetti, trova un importante ausilio in una speciale tecnica giuridica indirizzata a fondare, in termini generali, la giuridicità delle istanze superindividuali, attraverso un *iter* di diversificazione che agisca sul piano del diritto sostanziale, adattandosi al concreto operare degli interessi *de quibus* ed alle loro sfaccettature. Uno sguardo primario va, in quest'ottica, necessariamente ad una forma di individuazione secondo una logica spazio-temporale, posto che l'interesse diffuso si atteggia come una posizione che attiene, sì, a tanti singoli, ma in quanto, di base, attiene ad uno solo, tuttavia infinitamente riprodotto (giuridicamente parlando), quale membro di una comunità precisamente identificata e radicata in un determinato territorio (c.d. *vicinitas*)⁷⁵².

Appare chiaro, secondo una simile impostazione, come la presenza di una categoria o di una realtà associata e/o organizzata non sia più connotata dal carattere dell'imprescindibilità, atteso che è l'elemento della semplice sussistenza di un interesse concreto, perché "localizzato in un particolare ambiente naturale o, comunque, agevolmente localizzabile e circoscrivibile"⁷⁵³, che conferisce completezza ed organicità al

⁷⁵² Intramontabili, sul punto, le considerazioni di MAX WEBER, *Economia e società*, Edizioni di comunità, Milano, 1995, p. 214, il quale, analizzando la nozione di "comunità di vicinato" osserva che con essa "si intende non soltanto la sua forma originaria, consistente nella vicinanza dell'insediamento territoriale, ma, più in generale, ogni vicinato fondato su una vicinanza locale di dimora o di soggiorno permanenti o transitori, e la comunanza, stabile o effimera, di una situazione di interessi che ne deriva".

⁷⁵³ Così UMBERTO ZINGALES, *Nuove prospettive in tema di tutela giurisdizionale degli interessi diffusi, sia collettivi che "adespoti"*, cit., p. 189. Cfr. anche GIORGIO BERTI, *Il giudizio amministrativo e l'interesse diffuso*, cit., il quale precisa come "esistono interessi diffusi che promanano con uguale intensità e allo stesso modo da una pluralità di soggetti che si riconoscono nella comune appartenenza ad un determinato territorio o ad un ambiente naturale o artificiale. In questo caso l'interesse è individuale e ogni soggetto ricompreso in un'area di identificazione è *abilitato a difendere l'interesse diffuso come interesse proprio* (corsivo mio)". Tuttavia l'A. non esita a mostrare anche un lato critico nei confronti di una simile ricostruzione, accusandola di una sorta di elusione rispetto al nocciolo del problema *de quo*, in quanto "l'interesse diffuso appare tradotto in interesse individuale e immesso, quindi, nel circuito normale dell'interesse legittimo, risultando, così eluso, nel senso che la comunanza dell'interesse in ambiti territoriali limitati non sta a significare la diffusione o socializzazione dell'interesse stesso, *ma solo la casuale concomitanza di interessi individuali di uguale contenuto* (corsivo mio), di modo che il giudice, in

processo di giuridicizzazione degli interessi diffusi. Questi ultimi, infatti, emergono quali vere e proprie situazioni giuridiche allorquando “l’attività conformativa della pubblica amministrazione vada ad incidere su un determinato spazio territoriale, modificandone l’assetto nelle sue caratteristiche urbanistiche, edilizie, paesaggistiche, monumentali, ecologiche, di salubrità, o mutando, in senso deteriore, le possibilità infrastrutturali o organizzative di usufruire dei servizi essenziali, garantiti da una norma costituzionale, o ritenute necessarie dalle norme ordinarie in materia”⁷⁵⁴.

Il parametro di riferimento del radicamento territoriale contribuisce, così, secondo un uso privo, però, di esasperazioni, ad utilizzare un legame di tipo spaziale per conferire quel *quid pluris* di differenziazione⁷⁵⁵ a situazioni di interesse, qualificate da norme costituzionali o da norme di rango ordinario, in virtù delle quali la pubblica amministrazione esercita un potere di tipo conformativo.

Tra l’altro si tratta di un criterio non nuovo alla giurisprudenza, sol che si consideri che esso veniva in qualche modo utilizzato come strumento di neutralizzazione del fattore di incertezza che aleggiava intorno ai soggetti legittimati ad impugnare le licenze edilizie⁷⁵⁶,

pratica, si attribuisce il compito di decidere se e fino a che punto la comunanza di interessi rappresenti un fatto sociale di partecipazione, oppure la casuale coincidenza di più pretese individuali”.

⁷⁵⁴ Così BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Interessi diffusi e collettivi*, cit., p. 196.

⁷⁵⁵ Osserva ALBERTO ROMANO, *Il giudice amministrativo di fronte al problema degli interessi diffusi*, cit., p. 39, che “la causa efficiente dell’estensione della tutela agli interessi diffusi deve essere ricercata nelle linee portanti dell’ordinamento generale; il collegamento tra giurisdizione amministrativa e interessi legittimi che la Costituzione pone, dipende da un solo fattore: che il costituente ha regolato la materia sulla base dei dati semantici che la cultura giuridica del tempo gli offriva, ma, come tutte le norme di garanzia, essa impone un minimo, non garantisce un più, e nulla vieta al legislatore di disciplinare il processo in modo che esso assicuri la protezione anche di altri interessi”; cfr. anche ROSARIO FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., p. 498: “La differenziazione dell’interesse diffuso consiste nella sua riferibilità ad un fondamentale valore costituzionale, che è condizione necessaria e sufficiente di giuridicizzazione pur in difetto di ogni ulteriore fattore di qualificazione normativa”.

⁷⁵⁶ In tema cfr. FRANCO GAETANO SCOCA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 63, il quale, criticamente,

superato il quale la legittimazione ad impugnare le concessioni medesime trova sussistenza soltanto ove ci si trovi in presenza di una “posizione qualificata e differenziata, quale quella dei proprietari di immobili siti nella zona in cui la costruzione è permessa, e quella di coloro che si trovano in una situazione di stabile collegamento con la stessa, la quale non postula, necessariamente, l’adiacenza tra gli immobili, essendo sufficiente la semplice prossimità, senza che sia necessario dimostrare ulteriormente la sussistenza di un interesse qualificato alla tutela giurisdizionale, tanto che il presupposto processuale ricorre allorché si giustifichi nell’impugnativa il *petitum*, indicando la natura del collegamento e il danno asseritamente subito”⁷⁵⁷. Un analogo riferimento, alla prossimità del proprio centro di interessi, rispetto agli effetti di un provvedimento amministrativo, ha visto ampliare il proprio raggio d’azione sino a ricomprendere anche il campo dell’amministrazione del territorio⁷⁵⁸, interessando, in particolare, una

propone: “In materia urbanistica il Consiglio di Stato utilizza il criterio dell’insediamento abitativo, ma perché non lo estende oltre le licenze edilizie, per es. in tema di piani urbanistici, servizi pubblici, beni demaniali, culturali e tutela dell’ambiente?”.

⁷⁵⁷ In questi termini Cons. Stato, Sez. VI, 20 ottobre 2010, n. 7591, in *Giur. it.*, 2011, c. 1180; analogamente Cons. Stato, Sez. IV, 16 marzo 2010, n. 1535, in *Foro amm. CdS*, 2010, p. 555; Cons. Stato, Sez. V, 13 luglio 1994, n. 748, in *Cons. Stato*, 1994, I, p. 1056 ss.; TAR Lombardia, Sez. II, 10 dicembre 2008, n. 5744, in www.giustizia-amministrativa.it; TAR Sicilia, 26 marzo 1998, n. 506, in *Giust. amm. sic.*, 1998, p. 224; Cons. Stato, Sez. IV, 16 marzo 2007, n. 1276, in *Foro amm. CdS*, 2007, p. 871, ove si afferma che “la presenza di uno stabile collegamento con la zona non rende necessaria la dimostrazione della sussistenza di un interesse qualificato alla tutela giurisdizionale”. In senso analogo, seppure con riferimento ai proprietari di attiguità limitrofe, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 29 maggio 2007, n. 2742, in *Foro amm. CdS*, 2007, p. 1585 ss.; Cons. Stato, Sez. V, 7 luglio 1987, n. 463, in *Cons. Stato*, 1987, I, p. 1070; Cons. Stato, Sez. V, 15 dicembre 1986, n. 643, *Ivi*, 1986, I, p. 1898; TAR Basilicata, 16 novembre 1993, n. 389, in *Tar*, 1994, I, p. 356; TAR Lombardia, Brescia, 24 settembre 1992, n. 1026, *Ivi*, 1992, I, p. 4332.

⁷⁵⁸ Cfr. ALBERTO PREDIERI - MARIA ANGELA BARTOLI, (voce) *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, p. 662, ove l’interesse viene analizzato in via estensiva, secondo quanto affermato da quella parte di giurisprudenza che lo valuta “non solo riconoscendolo a tutti coloro che abbiano una relazione qualificata e non ai soli proprietari, ma estendendolo al ricorso contro i precetti del piano e non solo contro le concessioni edilizie”. In giurisprudenza cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 17 marzo 1981, n. 251, in *Foro amm.*, 1981, p. 572; TAR Emilia Romagna, Parma, 11 marzo 1980, n. 83, in *Tar*, 1980, p. 1802 ss.; Cass. SS.UU., 25 ottobre 1982, n. 5530, in *Giur. it.*, 1982, I, c. 390.

vastissima tipologia di atti⁷⁵⁹: localizzazione degli impianti di smaltimento rifiuti⁷⁶⁰, varianti urbanistiche⁷⁶¹, piani di lottizzazione⁷⁶²,

⁷⁵⁹ Si rimanda, *ex plurimis*, a Cons. Stato, Sez. IV, 27 marzo 2002, n. 1736, in *Riv. giur. edil.*, 2002, I, p. 1081: “La natura di atto amministrativo generale dello strumento urbanistico esclude la possibilità di configurare posizioni dei controinteressati, atteso che l’interesse qualificato che costituisce la premessa per la posizione di controinteressato deve essere espressamente tutelato dal provvedimento e oggettivamente percepibile come vantaggio, indipendentemente dall’interesse perseguito dal ricorrente e tali requisiti non ricorrono nel caso dello strumento urbanistico, poiché la sua funzione esclusiva è quella di predisporre un ordinato assetto del territorio comunale, prescindendo dalle posizioni dei titolari dei diritti reali e dai vantaggi o dagli svantaggi che ad essi possono derivare dalla pianificazione”; in senso pressoché analogo Cons. Stato, Sez. IV, 22 giugno 2000, n. 3489, in *Cons. Stato*, 2000, I, p. 1455; TAR Piemonte, Sez. I, 21 novembre 2008, n. 2928, in www.giustizia-amministrativa.it. Interessante anche il contenuto di TAR Toscana, Sez. I, 25 maggio 2005, n. 2573, *Ivi*, ove si afferma che “non può ritenersi qualificato l’interesse del privato proprietario, correlato a una precedente previsione urbanistica che consenta un utilizzo dell’area in modo più proficuo, poiché, in questo caso, viene in considerazione una aspettativa generica del proprietario alla non *reformatio in peius* delle destinazioni di zona, che, però, è suscettibile di sacrificio dinanzi alla discrezionalità del potere pubblico di pianificazione urbanistica, salva la ricorrenza, in capo all’interessato, di quelle particolari situazioni [...] che danno pacificamente luogo a un peculiare affidamento”; TAR Marche, Sez. I, 3 marzo 2009, n. 75, in *Foro amm. Tar*, 2009, p. 705; TAR Sardegna, Sez. II, 6 ottobre 2008, n. 1815, *Ivi*, p. 2902; TAR Sardegna, Sez. II, 8 ottobre 2007, n. 1807, *Ivi*, 2007, X, p. 3296; TAR Lombardia, Brescia, 8 maggio 2006, n. 456, *Ivi*, 2006, p. 1601; TAR Toscana, Sez. I, 28 giugno 2004, n. 2300, *Ivi*, 2004, p. 1683. In senso contrario, una serie di pronunce a favore dell’esclusività della legittimazione ad agire in capo agli organismi associativi, in punto di impugnazione di provvedimenti generali: cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 18 marzo 2008, n. 1159, in *Ragiusan*, fasc. 301, p. 131: “Gli organismi associativi possono impugnare gli atti amministrativi generali ritenuti illegittimi e lesivi degli interessi degli associati, in attuazione delle loro specifiche finalità statutarie”; l’arresto fa riferimento, nella fattispecie, ad una Onlus con finalità di tutela della salute e di integrità ambientale, sulla cui qualificazione si rimanda, come già segnalato, ad ANTONIO GUARINO, *Ripensare le Onlus?*, cit., pp. 160-174; TAR Lazio, Sez. II, 9 maggio 2006, n. 3403, in www.giustizia-amministrativa.it, ove si afferma che “l’organizzazione sindacale Dirpubblica è legittimata e ha interesse ad impugnare gli atti amministrativi generali con i quali sono stati indetti concorsi pubblici in modo asseritamente lesivo del prestigio e delle aspettative economiche e di carriera dei propri iscritti”; TAR Lazio, Sez. II, 16 gennaio 1987, n. 102, in *Tar*, 1987, I, p. 455: “Va riconosciuta la legittimazione di associazioni imprenditoriali, nella specie l’Anica, avente carattere di stabilità e di effettiva rappresentatività delle categorie associate e lo scopo di tutelare e rappresentare l’industria cinematografica nel suo complesso, a promuovere le impugnazioni contro gli atti regolamentari attinenti al trattamento fiscale delle imprese associate”.

⁷⁶⁰ Cfr. Cons. Stato, 3 maggio 2006, n. 2471, in *Foro amm. CdS*, 2006, p. 1434, in cui si afferma che “è riconosciuto l’interesse qualificato ad agire contro provvedimenti di localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti in capo a tutti i residenti o esplicanti attività economiche o proprietari di immobili nelle vicinanze di siffatti impianti, posto che l’ubicazione di un impianto in prossimità del proprio centro di interessi, a prescindere dalla pericolosità o meno che esso comporta, è evidente fonte di disagio anche a livello psicologico, appena si consideri che il solo disturbo arrecato

decreti di concessione mineraria⁷⁶³, provvedimenti in materia di circolazione stradale⁷⁶⁴ *et similia*.

Si tratta di fattispecie per le quali risulta sufficiente il criterio della *vicinitas*, nella sfumatura della potenziale lesione alla sfera economica o personale “di coloro che si trovano, appunto, nelle vicinanze delle zone

dai mezzi di trasporto per tali rifiuti e le esalazioni che promanano da tali mezzi; a siffatto disagio si accompagna, poi, il deprezzamento dei beni immobili posseduti in loco, a causa dell'inevitabile degrado dell'ambiente, nonché lo scadimento delle attività economiche svolte, essendo ovvio che i clienti preferiscono indirizzare le loro scelte verso operatori agenti in luoghi più salubri”; cfr. anche TAR Piemonte, Sez. II, 23 giugno 1997, n. 355, in *Ragiusan*, 1998, fasc. 168, p. 134. Si veda anche TAR Lombardia, Sez. II, 15 aprile 1988, n. 105, in *Tar*, 1988, I, p. 1598, nel senso che “per effetto del collegamento con l'interesse ad un ambiente salubre, considerato come la proiezione, sul piano spaziale, del diritto alla salute, la legittimazione ad impugnare il provvedimento di localizzazione di un impianto di discarica è stata riconosciuta a tutti i residenti del comune; TAR Puglia, Sez. I, 23 dicembre 1996, n. 714, in *Ragiusan*, 1997, fasc. 159, n. 154.

⁷⁶¹ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 8 ottobre 2002, n. 5312, in *Foro amm. CdS*, 2002, p. 2431: “Va riconosciuto un interesse qualificato del proprietario di un immobile, non direttamente interessato alle prescrizioni di una variante di uno strumento urbanistico, ad impugnare la variante stessa, quando la nuova destinazione urbanistica dell'area altrui incida sul godimento o sul valore di mercato del bene di sua proprietà o, in ogni caso, sull'interesse alla conservazione dell'assetto dell'ambiente in cui è inserito il suo immobile”.

⁷⁶² Cfr. TAR Puglia, Sez. II, 19 ottobre 1994, n. 1361, in *Tar*, 1994, I, p. 4616: “Chiunque si trovi in un rapporto di collegamento con l'area compresa in un piano di lottizzazione convenzionata, ha un interesse qualificato e differenziato al rispetto dell'assetto impresso in sede di pianificazione ed alla conseguente attività edificatoria nell'area in questione”.

⁷⁶³ Su tutti cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 14 febbraio 1996, n. 211, in *Cons. Stato*, 1996, I, p. 284.

⁷⁶⁴ Sul tema la giurisprudenza è più che copiosa: cfr. TAR Lazio, Sez. III, 13 luglio 1991, n. 980, in *Tar*, 1991, I, p. 2788: “L'interesse alla salvaguardia della salute e della incolumità fisica fa parte del patrimonio di ogni singolo individuo, onde il coesistere di un numero amplissimo di tali interessi, ancorché aventi lo stesso contenuto, non conduce al loro assorbimento nella categoria dell'interesse diffuso”; cfr. anche TAR Val d'Aosta, 17 febbraio 2004, n. 12, *Ivi*, 2004, I, p. 1411, ove si statuisce che “di fronte a provvedimenti che limitano la circolazione stradale sono configurabili posizioni soggettive di interesse legittimo, a maggior ragione, nei confronti di provvedimenti in tema di viabilità; pertanto, un interesse qualificato va riconosciuto anche in capo a chi faccia valere l'interesse alla propria incolumità fisica, posto che il diritto alla salute è situazione di dignità costituzionale tanto quanto il diritto di libertà di circolazione”; TAR Lombardia, 28 ottobre 1998, n. 2452, in *Urb. app.*, 1999, p. 881. Si segnala anche Cons. Stato, Sez. VI, 14 ottobre 1992, n. 756, in *Cons. Stato*, 1992, I, p. 1389, nel senso di escludere la legittimazione del residente che subisce danno dall'aumentato traffico veicolare determinato da un provvedimento amministrativo, nonché TAR Toscana, Sez. I, 3 luglio 1990, n. 546, in *Foro it*, 1991, III, p. 181, nel senso della medesima esclusione alla legittimazione da parte dei commercianti i cui esercizi siano ubicati nel centro storico di città rispetto alle deliberazioni con cui il Comune abbia applicato delle limitazioni al traffico veicolare.

interessate dall'intervento della pubblica amministrazione⁷⁶⁵. Nel tempo, tuttavia, si è fatto strada un processo di riqualificazione del requisito *de quo*, tramite la sua rivalutazione, in connessione con l'art. 2 Cost., anche all'interno degli arresti in tema di diritto alla salute⁷⁶⁶ e di tutela dell'ambiente⁷⁶⁷, con l'effetto di ottenere un vistoso ampliamento dell'alveo delle situazioni giuridiche dotate di rilevanza giuridica.

Ma è proprio in riferimento all'ambiente che si è trovato terreno fertile per approfondite riflessioni sul punto, in considerazione del fatto, come acutamente osservato in alcune, interessanti, pronunce, che la legittimazione a ricorrere, in questo settore, si atteggia secondo modalità particolari, a causa delle peculiari caratteristiche del bene oggetto; infatti, la tutela ambientale, lungi dal costituire un autonomo settore di intervento dei pubblici poteri, assume il ruolo unificante e finalizzante di distinte tutele giuridiche, predisposte a favore di diversi beni della vita che nell'ambiente si colloca, considerato che l'ambiente rappresenta un bene di natura pubblica, insuscettibile di appropriazione esclusiva, indivisibile, non attribuibile, unitario e multiforme, e ciò rende alquanto problematica una sua tutela compatta, a fronte di un sistema giudiziario che non conosce, se non con qualche eccezione, l'istituto dell'azione popolare e che guarda, con relativo sfavore, la legittimazione di aggregazioni di individui che si facciano portatori occasionali di interessi esistenti allo stato diffuso.

⁷⁶⁵ In tal senso cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 1 febbraio 2010, n. 413, in www.giustizia-amministrativa.it, in tema di rigassificatori "offshore".

⁷⁶⁶ Cfr. BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 328.

⁷⁶⁷ Cfr. AUGUSTO CERRI, *Diritto di agire dei singoli, delle associazioni che li rappresentano, di entità destinate alla difesa di interessi collettivi. I progressivi ampliamenti della legittimazione e le ragioni che li giustificano*, in LUCIO LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit. p. 43, il quale mette in evidenza il fatto che nell'individuazione del luogo di un sito di smaltimento rifiuti, qualora si prescindano dai valori ambientali o dal superamento delle soglie tollerabili da parte di emissioni inquinanti, si andrà a causare "una lesione di interessi delle persone che risiedono nel luogo (oltre i soli proprietari o titolari di diritti reali), e questi interessi sembrano differenziati - 'i polmoni sono miei' - e qualificati in quanto orientati nel medesimo senso del rispetto alla *ratio* della norma che si assume violata".

Ne deriva, perciò (ma trattasi di considerazione “esportabile” anche in terreno extra ambientale), che “il soggetto singolo che intenda insorgere, in sede giurisdizionale, avverso un provvedimento amministrativo, esplicante i suoi effetti nell’ambiente in cui vive, ha l’obbligo di identificare, innanzitutto, il bene della vita che dalla iniziativa dei pubblici poteri potrebbe essere pregiudicato, e, successivamente, dimostrare non trattarsi di un bene che pertenga, identicamente e indivisibilmente, ad una pluralità, più o meno vasta, di soggetti, nessuno dei quali ne ha, però, la totale ed esclusiva disponibilità (connotato, quest’ultimo, caratterizzante la figura dell’interesse legittimo), bensì che, rispetto ad esso, egli si trova in una posizione differenziata tale da legittimarlo ad insorgere *uti singulus* a sua difesa”⁷⁶⁸.

Maggiore flessibilità è stata riscontrata, successivamente, circa l’utilizzo del concetto di radicamento territoriale, con riferimento a casi in cui la diversificazione presuppone, con il bene inciso da lesione, una forma di legame più lieve rispetto alla contiguità *stricto sensu* geografica usualmente invocata; tale elasticità si è esplicita attraverso il ricorso a concetti quali “bacino di utenza”⁷⁶⁹ o “indici di raggruppamento attinenti

⁷⁶⁸ In questi termini Cons. Stato, Sez. VI, 27 marzo 2003, n. 1600, in *Foro amm. CdS*, 2003, p. 1107; analogamente si veda TAR Lombardia, Sez. II, 7 ottobre 2003, n. 4513, in *Tar*, 2003, I, p. 4601: “Secondo il criterio della *vicinitas*, intesa come una posizione di collegamento stabile con la zona interessata da un intervento suscettibile di alterare l’equilibrio ambientale, ai soggetti residenti nelle vicinanze della fonte della potenziale lesione è riconosciuta la *legitimitas ad causam uti singuli* avverso provvedimenti ambientali di localizzazione, generalmente lesivi di interessi superindividuali o localmente diffusi, con la conseguenza che l’esplicita legittimazione riconosciuta alle associazioni ambientaliste di dimensione nazionale o ultraregionale, *non può valere ad escludere, di per sé sola, la legittimazione dei singoli cittadini che agiscono, in quanto residenti, a protezione dell’ambiente, della natura e della qualità della vita* (corsivo mio)”. Cfr. anche TAR Liguria, Sez. I, 25 ottobre 2004, n. 1480, in www.giustizia-amministrativa.it e Cons. Stato, Sez. IV, 3 marzo 2009, n. 1213, *Ivi*.

⁷⁶⁹ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 20 febbraio 2009, n. 1032, in www.giustizia-amministrativa.it, ove si chiarisce l’orientamento più recente della giurisprudenza amministrativa, che “ha puntualmente colto il fenomeno descritto sopra adottando, ai fini dell’individuazione dell’interesse meritevole di tutela, un concetto di vicinanza pienamente aderente ai mutamenti della realtà socio-economica ed urbana; si è infatti affermato che la *vicinitas* per i titolari e proprietari di strutture di vendita, rappresenta un collegamento stabile tra il ricorrente qualificato per l’attività esercitata e la zona

all'attività lavorativa o all'appartenenza ad un medesimo centro economico⁷⁷⁰, consentendo anche un'apertura teorica a fattispecie

interessata dall'intervento assentito e va valutata alla stregua di un giudizio che tenga conto della natura e delle dimensioni dell'opera realizzata, della sua destinazione, delle sue implicazioni urbanistiche ed anche delle conseguenze prodotte dal nuovo insediamento sulla qualità della vita di coloro che, per residenza, attività lavorativa o simili, sono in durevole rapporto con la zona in cui sorge la nuova opera"; cfr. anche TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 28 ottobre 2005, n. 4657, *Ivi*; Cons. Stato, Sez. V, 30 gennaio 2003, n. 469, *Ivi*; Cons. Stato, Sez. IV, 9 novembre 2004, n. 7245, *Ivi*; Cons. Stato, Sez. IV, 12 settembre 2007, n. 4821, *Ivi*. In dottrina alcuni riferimenti circa le licenze di commercio, rispetto alle quali "rilevano bacini di interessi individuali resi interdipendenti dal giuoco della concorrenza" si trovano in FRANCO GAETANO SCOCA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, cit., p. 43 ss.

⁷⁷⁰ Sul punto si veda VINCENZO SPAGNUOLO VIGORITA, *Principio individualistico nel processo amministrativo e difesa dell'interesse pubblico*, cit., p. 649, il quale, acutamente, nota l'esistenza di "gruppi intermedi tra la generalità indistinta ed i singoli, che riflettono una convergenza di interessi omogenei, circoscritta o circoscrivibile in rapporto a diversi indici di raggruppamento (il luogo, la nascita, l'attività lavorativa, l'appartenenza al medesimo centro economico)"; cfr. anche ALBERTO ROMANO, *Comunicazione*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 289, ove si nota che gli interessi diffusi sono anche interessi eterogenei, sebbene "tutti riordinabili intorno alla prospettiva degli ambienti, non solo fisici, di vita, degli spazi e delle modalità di esplicazione dell'attività individuale: insomma, delle possibilità concrete di pieno sviluppo della persona umana". Per alcuni riferimenti in giurisprudenza circa il centro di imputazione economica, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3903, in www.giustizia-amministrativa.it, nel senso che "le imprese operanti nell'ambito del servizio aggiudicato hanno un interesse qualificato ad impugnare l'atto con cui l'amministrazione decide di aggiudicare il contratto a trattativa privata"; TAR Puglia, Lecce, Sez. II, 11 febbraio 2008, n. 432, in *Foro amm. Tar*, 2008, p. 1117 ss. In tema di bilanciamento tra pretese individuali e libertà di concorrenza cfr. TAR Friuli Venezia Giulia, 12 maggio 2008, n. 265, *Ivi*, 2005, p. 1253: "Il provvedimento dell'autorità portuale che muta la destinazione di un'area ad uso pubblico ad uso esclusivo non può essere impugnato da una società già concessionaria di un'area adiacente a quella oggetto di contestazione, adducendo, come unico interesse, quello di non avere concorrenti nell'area attigua a quella in cui si svolge la propria attività, atteso che questo interesse (di mero fatto) non può assurgere ad interesse legittimo, in quanto si appalesa contrario ad uno dei principi cardine della normativa comunitaria, e, cioè, alla libertà di concorrenza"; in senso analogo anche Cons. Stato, Sez. V, 1 ottobre 2003, n. 5670, in *Ragiusan*, 2004, fasc. 237, p. 48: "I soggetti convenzionati con il s.s.n. sono titolari di un'autorizzazione ad erogare prestazioni in una situazione di monopolio di fatto e, quindi, non hanno un interesse giuridicamente rilevante a permanere in tale situazione di vantaggio, in quanto la soddisfazione di criteri superiori e oggettivi previsti dalla legge (fabbisogno esistenziale, programmazione, risorse finanziarie) permetterebbe, teoricamente, all'amministrazione di rilasciare ulteriori provvedimenti di assenso all'attività, fatto salvo il possesso dei necessari requisiti". In ultimo si rimanda a Cons. Stato, Sez. IV, 21 giugno 2010, n. 3877, in *Foro amm. CdS*, 2010, p. 1227, secondo l'orientamento per cui "in materia di impugnazione di provvedimenti di diniego di autorizzazione all'apertura di esercizi commerciali non sono configurabili posizioni di contro interessati, atteso che gli esercenti attività della medesima natura di quella per la quale è stata negata l'autorizzazione sono titolari di un interesse di mero fatto al consolidamento dell'atto

notoriamente distanti rispetto alle tradizionali istanze di natura privata; il riferimento va, ad esempio, alla possibilità di impugnare decisioni in materia di *antitrust*, tenendo presente che in passato costituiva *trend* dominante l'atteggiamento del giudice amministrativo di negare la legittimazione a ricorrere di imprese concorrenti, *id est* diverse da quelle controllate, e delle associazioni di consumatori che avessero lamentato l'omesso esercizio dei poteri di controllo da parte dell'Autorità garante, ritenendosi che l'attività dell'Autorità medesima fosse “preordinata alla tutela del mercato e non alla garanzia di ulteriori situazioni soggettive specifiche”⁷⁷¹.

impugnato, costituito dal vantaggio economico di una minore concorrenza, e giammai parti del rapporto giuridico controverso”.

⁷⁷¹ Cfr. TAR Lazio, Sez. I, 1 agosto 1995, n. 174, in www.giustizia-amministrativa.it; TAR Lazio, Sez. I, 5 maggio 2003, n. 3861, in *Foro amm. Tar*, 2003, p. 1942. In dottrina, nota FABRIZIO FIGORILLI, *L'azione popolare: profili generali*, cit., p. 9, come la giurisprudenza si sia orientata, in tempi recenti, nel senso di ritenere legittimate, all'impugnazione delle decisioni con cui l'Antitrust abbia disposto l'archiviazione di denunce di comportamenti lesivi della concorrenza, le associazioni di consumatori e le imprese concorrenti; ciò in quanto “il filtro dell'interesse, ampliato attraverso il riferimento agli interessi di mercato e degli utenti, ha fatto sì che ad una tutela tradizionalmente intesa in senso oggettivo, quale quella della concorrenza affidata all'antitrust, si affiancasse un'ulteriore forma di garanzia, intesa in chiave soggettiva e correlata alla posizione di terzi lesi dalle determinazioni dell'*authority* stessa”. Interessante anche l'orientamento di Cass. SS.UU, 4 febbraio 2005, n. 2207, in *Giust. civ.*, 2005, I, c. 1795, in cui si è sottolineato come i comportamenti trasgressivi delle norme antitrust non siano lesivi del diritto oggettivo di iniziativa economica, né degli interessi delle imprese concorrenti, pur incidendo negativamente sul mercato e, di conseguenza, sull'interesse del consumatore ad un corretto funzionamento del medesimo; ne deriva che il consumatore è legittimato a sollevare contestazione, dinanzi alla Corte d'Appello, ex art. 33, comma 2, l. n. 287 del 1990, avverso “l'intesa restrittiva da un lato, per dedurre, dall'altro, la nullità derivata del contratto con il singolo imprenditore e dar luogo alle connesse iniziative risarcitorie”. Si tratta di un'impostazione accolta anche in dottrina: cfr. MARGHERITA INTERLANDI, *Brevi riflessioni sui recenti orientamenti giurisprudenziali in tema di ampliamento della legittimazione ad agire nel processo amministrativo*, in www.giustamm.it, ove si rileva la sua aderenza con i *diktat* provenienti dalla giurisprudenza comunitaria, ormai già da tempo consolidata in punto di riconoscimento della legittimazione di soggetti terzi ad impugnare i c.d. provvedimenti “assolutori” della Commissione UE e quelli di archiviazione. Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 3 febbraio 2005, n. 280, in *Foro amm. CdS*, 2005, n. 886, ove vengono applicati i principi contenuti nelle precedenti statuizioni ed anche quelli di matrice comunitaria al campo della pubblicità ingannevole, ritenendo riferibile il requisito della differenziazione non più soltanto alle imprese terze, ma anche ai singoli consumatori, riconoscendo, di conseguenza, la legittimazione ad agire ad un'associazione di consumatori portatrice degli interessi dei singoli a non essere ingannati da messaggi pubblicitari.

La *ratio* del collegamento, dunque, non risiede, in via limitata, nella valutazione del mero dato urbanistico, quasi a volerla ridurre al mero concetto di attiguità fisica o spaziale, bensì beneficia di un'estensione tale, al punto di ricomprendere l'interesse sostanziale in ogni sua sfaccettatura, con la conseguenza che risulta, in questo modo, possibile individuare una forma di tutela anche nei confronti di interessi di natura differente⁷⁷².

Questo dato, unitamente alla propensione, di matrice giurisprudenziale, ad estromettere dalla valutazione preliminare di ammissibilità del ricorso ogni profilo di considerazione attinente alla dimostrazione concreta del pregiudizio subito dal ricorrente, tramite la prospettazione della *vicinitas* come elemento di per sé sufficiente a giustificare la domanda di proposizione in giudizio, conferma l'idoneità del criterio *de quo* a perfezionare l'*iter* di definizione della rilevanza giuridica degli interessi diffusi, sganciati, in questo modo, da una pregressa e preliminare verifica dell'esistenza di una distinta posizione soggettiva⁷⁷³. In altre parole, se la qualificazione di un interesse permette, da un lato, di proclamarne la rilevanza giuridica in via teorica, l'opera di diversificazione consente, dall'altro, di collocare, come ulteriore *step*, l'interesse già riconosciuto dall'ordinamento in capo ad un determinato soggetto.

⁷⁷² Cfr. FRANCESCO DEGNI, *Riflessioni sul concetto di stabile collegamento quale presupposto per la legittimazione dei soggetti portatori di interessi a carattere commerciale nelle controversie relative a provvedimenti di natura urbanistica ed edilizia*, in www.giustamm.it, il quale nota che “quando ci si riferisce ad attività commerciali pare, allora, opportuno definire la nozione di stabile collegamento, al di là dell'ineliminabile riferimento al dato della distanza, avendo riguardo anche al concetto, più elastico, del bacino di utenza, inteso come la zona entro cui l'attività di impresa trae il suo profitto”. In questo modo la rilevanza del dato spaziale viene edulcorata e, pur resistendo ad una sua eliminazione, muta la propria rilevanza dai termini, assoluti, di distanza tra i due insediamenti commerciali e/o produttivi a quelli, relativi, riferiti alla natura dell'attività imprenditoriale ed alla localizzazione delle rispettive aree, con riferimento al bacino di utenza da cui entrambe attingono.

⁷⁷³ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 15 ottobre 2011, n. 5411, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. IV, 14 febbraio 2004, n. 8072, in *Foro amm. CdS*, 2006, p. 3533; Cons. Stato, Sez. V, 13 luglio 2000, n. 3904, in *App. urb. edil.*, 2001, p. 278.

Un simile meccanismo si presta, certamente, ad essere impiegato in più ambiti materiali, permettendo di apprezzare, in termini generali, la giuridicità degli interessi diffusi, evitando le contraddizioni e le indecisioni nelle quali, sovente, tende ad incappare la giurisprudenza⁷⁷⁴. Va da sé, tuttavia, che non può escludersi del tutto la sussistenza di margini di incertezza, costituendo questi una necessaria incognita di opinabilità sottesa alla funzione giurisdizionale, tollerabile fin quando non si sconfini in indebite petizioni di principio circa le relazioni tra singolo e gruppo intermedio nel campo della gestione degli interessi oggetto di tutela. L'interesse diffuso, perciò, assurge al rango di situazione giuridica il cui *proprium* consta, unicamente, nel fatto che essa è suscettibile di appartenere ad un numero indeterminato di soggetti, in quanto posizione non desoggettivizzata, ma soggettiva (o suscettibile di soggettivizzazione) un numero infinito di volte⁷⁷⁵. Particolarità, quest'ultima, che non cede il passo neppure di fronte alla circostanza per cui il criterio spaziale restringe il campo della legittimazione ad agire in

⁷⁷⁴ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13 luglio, 1973, n. 626, in *Cons. Stato*, 1973, I, p. 1085 e, parallelamente, Cons. Stato, Sez. V, 13 novembre 1973, n. 829, *Ivi*, 1973, p. 1685, ove si ritennero legittimati ad impugnare le delibere comunali alla circolazione nei canali lagunari il titolare di una impresa avente sede lungo il canale precluso al traffico diurno dei motoscafi e non, come ci si sarebbe attesi, una cooperativa di gondolieri che lamentavano, del pari, una compressione illegittima della propria attività professionale. Il filo conduttore di queste due pronunce può ricondursi, certamente, a quel consolidato indirizzo che opera una discriminazione nei confronti dell'interesse all'impugnazione di provvedimenti regolativi dell'uso di beni pubblici in relazione alla posizione del singolo nei confronti del bene, consentendo il ricorso solo a quanti agiscano per la tutela di una situazione speciale di godimento e non, invece, a chi lamenti una lesione di un diritto generale di uso. Critico nei confronti di questa disparità di trattamento si mostra GIOVANNI SALA, *Problemi del processo amministrativo nella giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato: I - Legittimazione e interesse al ricorso*, cit., p. 43, il quale osserva che "risultano sfuggenti le ragioni del diverso operare della differenziazione dell'interesse in relazione alla posizione di chi sia titolare di un'impresa commerciale sulla via d'acqua rispetto a quella del titolare di un'autorizzazione al servizio di trasporto pubblico". Sul tema delle oscillazioni giurisprudenziali cfr. anche Cons. Stato, Sez. V, 30 gennaio 2003, n. 469, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁷⁷⁵ Sempre attuale, sul tema, la definizione, già riportata, di MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 8, ad avviso del quale "l'interesse diffuso appare come uno stato psico-sociale di tensione fra un bisogno e un bene ripetuto, tendenzialmente, all'infinito, si da riguardare vaste masse, per definizione, indifferenziate, di soggetti".

capo a soggetti verso i quali si esplicano gli effetti del provvedimento, posto che “prevale l’autosufficienza dell’interesse stesso rispetto ad altre posizioni soggettive”⁷⁷⁶.

Qualunque soggetto, in tale prospettiva, risulta, potenzialmente, idoneo ad essere titolare di un interesse diffuso, che diviene suscettibile di tutela in quel momento in cui il *quivis de populo* si stacca dall’universo dell’indifferenziato ergendosi a portatore di differenze specifiche, le quali, non trovano ragion d’essere in preesistenti situazioni giuridiche che ne fungano da presupposto, bensì, in via del tutto autonoma, nell’inserimento dell’individuo all’interno di un dato quadro contestuale. In una siffatta ricostruzione si intravede uno spazio di vicinanza tra gli interessi *de quibus* e l’istituto dell’azione popolare, quale mezzo di tutela appannaggio non, o non solo, di un *quivis, stricto sensu* inteso, bensì di un *quivis* particolare, perché immerso in una determinata dimensione spaziale, che prescinde dai condizionamenti esterni e dai rapporti giuridici intrattenuti con altri soggetti dell’ordinamento.

Il parametro della *vicinitas*, nel tempo, ha beneficiato, di un importante ausilio teorico-pratico, costituito, nell’ottica, ancora, di dare un fondamento alla legittimazione ad agire a tutela di interessi diffusi, dalla partecipazione alla fase procedimentale e/o processuale ove gli interessi in questione mostrano propensione ad emergere in punto di rilevanza giuridica⁷⁷⁷. La l. n. 241 del 1990, lungi dal costituire un

⁷⁷⁶ Così CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 222.

⁷⁷⁷ Si tratta di un sentiero ampiamente percorso in dottrina: si rimanda, *ex multis*, a SABINO CASSESE, *Il privato e il procedimento amministrativo*, in *Arch. giur.*, 1970, p. 25; GIUSEPPE BARONE, *L’intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1969; FELICIANO BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, in AA.VV., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, CEDAM, Padova, 1975, p. 779; MARIO NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, p. 259. Sul più vasto tema della partecipazione come tecnica di protezione degli interessi cfr. PAOLO DURET, *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 220 ss.; MAURO RENNA, *Spunti di riflessione per una teoria delle situazioni*

elemento di portata risolutiva, prevedendo, all'art. 9, la facoltà di intervento nel procedimento, oltre che per i portatori di interessi pubblici o privati, anche per i portatori di interessi diffusi, costituiti in associazioni o comitati, ramifica le problematiche sottese in due biforcazioni: *in primis* solleva la questione circa le modalità con le quali gli interessi diffusi possono trovare voce in capitolo all'interno del procedimento amministrativo, a prescindere o meno dall'intermediazione di un organismo collettivo; in secondo luogo, pone l'attenzione sulla questione, subordinata alla prima, dei criteri di conferimento della legittimazione a ricorrere.

In merito al primo punto va osservato come l'istanza partecipativa, in nome di beni o valori insuscettibili di essere apprezzati in via unicamente individuale, ha trovato un lento e difficoltoso recepimento nella fase procedimentale, dovuto al fatto che manca, nel panorama giuridico attuale, una solida riflessione che dissipi le incertezze orbitanti attorno al *rebus* se la centralità del soggetto all'interno dello strumento processuale possa essere intesa quale elemento non ostativo alla manifestazione di interessi diffusi e, dunque, plurisoggettivi, ma, anzi, quale *vis propulsiva* che detta manifestazione richiede e supporta. Sul punto l'art. 9 della l. n. 241 del 1990 subordina la partecipazione al procedimento dei portatori di interessi diffusi al verificarsi di due condizioni⁷⁷⁸: la prima presenta un respiro di carattere generico, posto

soggettive "strumentali" e tutela cautelare degli interessi "procedimentali" pretensivi, in *Dir. proc. amm.*, 1985, p. 839; ALBERTO ZITO, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 142; STEFANO COGNETTI, *Partecipazione "presa sul serio"*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 1945; ENZO MARIA MARENGHI, *C'era una volta... la partecipazione*, in ELIO CASSETTA - ALBERTO ROMANO - FRANCO GAETANO SCOCA (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli*, vol. I, CEDAM, Padova, 2007, p. 147.

⁷⁷⁸ Sul punto si segnala TAR Friuli Venezia Giulia, 3 novembre 2005, n. 847, in *Foro amm. Tar*, 2005, p. 3479, in tema di inesistenza di obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento alle associazioni portatrici di interessi diffusi, con la motivazione che dette associazioni (nella fattispecie quelle ambientaliste) "non possono essere ricomprese tra i soggetti individuati, o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari cui detta comunicazione debba essere indirizzata, qualora da essi possa derivare un pregiudizio, dal momento che esse non agiscono per un

che la partecipazione di qualsivoglia soggetto che voglia costituirsi quale parte interventrice risulta connessa, a prescindere dalla connotazione pubblica, privata o diffusa dell'interesse *de quo*, ad un potenziale pregiudizio derivante dal procedimento in atto; la seconda presenta, al contrario, una valenza maggiormente specifica, in quanto, riferendosi precipuamente ai portatori di interessi diffusi, impone la presenza di un soggetto referente in forma di associazione o comitato.

Circa il significato del pregiudizio, che sostiene il primo requisito, è sicuramente da precisarne la sua valenza di *condicio sine qua non* rispetto all'accesso partecipativo, pur senza potersene obliare non solo l'enigmaticità della nozione, ma anche la tipologia di relazione intercorrente tra il pregiudizio stesso e la rilevanza dell'interesse che muove l'istanza partecipativa del soggetto⁷⁷⁹.

In relazione agli interessi diffusi, in giurisprudenza, è stata compiuta un'opera di accurata chiarificazione, secondo cui, sulla falsariga di interpretazioni in senso restrittivo, la legittimazione procedimentale non potrebbe essere intesa separatamente dall'interesse sostanziale antecedente, la cui verifica, caso per caso, sarà compito

interesse proprio, che viene leso, ma per l'interesse diffuso alla tutela dell'ambiente, in virtù di una legittimazione eccezionale prevista per legge solo per alcune di esse”.

⁷⁷⁹ Si segnalano posizioni differenti circa l'interpretazione della nozione di pregiudizio, oscillanti tra una maggiore apertura, nel senso di consentire la partecipazione a tutti i portatori di interessi di fatto, suscettibili di subire un pregiudizio dall'attività della p.a. ed una restrizione della partecipazione stessa ai portatori di interessi c.d. qualificati; passando, poi, per alcune posizioni intermedie, concentrate non tanto sulla qualifica dell'interesse, quanto sulla sua attitudine a differenziarsi. Sulle prime cfr. CARLO EMANUELE GALLO, *La partecipazione al procedimento*, in AA.VV., *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 89 ss.; in merito alle seconde teorie si rimanda a STEFANO COGNETTI, *“Quantità” e “qualità” della partecipazione. Tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 51 ss.; per quanto riguarda le posizioni intermedie cfr. MASSIMO OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, cit., p. 409, ad avviso del quale “possono partecipare quei soggetti che, pur non vantando la suddetta protezione qualificata, in quanto non godono di un legame giuridico con il bene implicato dal potere, sono tuttavia titolari di interessi individuali più intensamente implicati dal potere amministrativo rispetto alla generalità dei consociati e, dunque, differenziati”.

dell'autorità amministrativa⁷⁸⁰; con la conseguenza che ci si trova davanti a quello che sembra, in tutto e per tutto, un rompicapo concettuale, in virtù del quale mentre, in apparenza, l'interesse diffuso sembra rispondere ad una configurazione che lo dipinge come posizione giuridica dotata di un elevato coefficiente di astrazione rispetto, ad es., all'interesse legittimo⁷⁸¹, in relazione alla fase procedimentale si richiede, invece, un legame con uno specifico e determinato "bene della vita".

⁷⁸⁰ Cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. III, 13 giugno 2000, n. 4878, in *Ragiusan*, 2000, p. 48, ove si osserva che, ai fini della partecipazione al procedimento, "non è sufficiente la sussistenza di un generico interesse alla trasparenza ed al buon andamento dell'azione amministrativa, ma è necessario che sussista un interesse sostanziale, connesso allo specifico procedimento instaurato"; in senso analogo Cons. Stato, Sez. IV, 29 agosto 2002, n. 4343, in *Foro amm. CdS*, 2002, p. 1672: "L'art. 9 non riconosce, di per sé, legittimazione processuale a tutti i soggetti portatori di interessi diffusi che abbiano, in concreto, partecipato al procedimento. Infatti la norma, a differenza di quelle che attribuiscono a specifici enti esponenziali di interessi collettivi la facoltà di partecipare ad un particolare procedimento, si limita a sancire un principio generale, ed è, perciò, rimesso all'amministrazione procedente e all'autorità giudiziaria il compito di verificare, nel singolo caso, se il soggetto interveniente abbia effettiva legittimazione procedimentale e processuale, in quanto portatore di un interesse qualificato e differenziato, senza che la valutazione operata in sede procedimentale vincoli quella da rinnovarsi nella sede processuale". Considera la partecipazione "una possibilità e non un diritto, e che, in ogni caso, ha come sua primaria finalità quella di elevare a rango di strumento endoprocedimentale, cioè di dare giuridica rilevanza ad interesse che non sono riconoscibili in capo a singoli individui e dei quali, del resto, è dubbia la tutela giurisdizionale", TAR Lazio, Roma, Sez. III, 20 marzo 2006, n. 2001, in *Foro amm. Tar*, 2006, p. 1015.

⁷⁸¹ Sul punto cfr. TAR Lazio, Sez. II, 10 luglio 1996, n. 1394, in *Tar*, 1996, I, p. 2975, nel senso che l'art. 9 andrebbe a delineare "la nozione di interesse diffuso tra le situazioni soggettive tutelabili che, per quanto caratterizzata da un grado di astrazione più elevata rispetto a quella di interesse legittimo, presuppone sempre il collegamento a beni individuali o collettivi [...], della cui tutela si fanno promotori formazioni sociali munite di struttura organizzativa e caratterizzate da idoneo grado di rappresentatività; ne consegue che tale nozione non potrà dilatarsi fino a comprendere le situazioni di mero interesse semplice alla legalità, economicità e buon andamento dell'azione amministrativa"; cfr. anche TAR Lazio, Roma, Sez. III, 13 giugno 2000, n. 4978, cit., sul mancato riconoscimento al Codacons della legittimazione "a partecipare, con scopo sollecitatorio o informativo, ai procedimenti disciplinari attivati o attivabili da un consiglio dell'ordine professionale, non essendo titolari di alcun interesse giuridico sostanziale leso dall'eventuale inerzia del consiglio". In dottrina, osserva PAOLO DURET, *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, cit., p. 220, che "l'art. 9 non consente di estendere la possibilità di intervenire fino a ricomprendervi il partecipante ideologico, ovvero sia la partecipazione che viene chiamata in funzione democratica, collaborativa, di mero apporto di conoscenze".

Tuttavia, proprio in relazione a quest'ultimo punto, non sono mancate voci critiche in dottrina, soprattutto da parte di quanti hanno, in maniera alquanto acuta, osservato come il summenzionato approccio sia foriero di alcune conseguenze rilevanti, in quanto, “attraverso il riferimento all'interesse sostanziale (differenziato e qualificato), le posizioni in esame vengono, evidentemente, a confondersi con l'interesse legittimo”; ove poi si consideri “che l'interesse rilevante è, tendenzialmente, quello del gruppo inteso come un interessi distinto da quello dei singoli membri, si comprende come l'interesse diffuso non diventi altro che un interesse legittimo dell'organizzazione”⁷⁸².

Circa la sussistenza del secondo requisito che condiziona l'ingresso nel procedimento degli interessi diffusi, *id est* la presenza di “un gruppo aggregato in un'organizzazione deputata alla cura dell'interesse comune”⁷⁸³, va detto che essa, secondo la *ratio* della norma, sarebbe idonea ad assicurare una certa “serietà all'intervento”⁷⁸⁴, sfuggendo, così, a quelle forme di “partecipazione selvaggia” che turbano la dottrina e la giurisprudenza⁷⁸⁵. In questo modo, nell'art. 9 della l. n. 241 del 1990, il tradizionale criterio discrezionale tra interessi diffusi e collettivi, vale a dire la rilevanza primaria del profilo associativo-organizzatorio, subisce un notevole assottigliamento in virtù della necessità dell'interesse diffuso di radicarsi in un ente esponenziale, dal momento che “quando gli interessi

⁷⁸² In questi termini ROSARIO FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., p. 487.

⁷⁸³ Così lo descrive VINCENZO CERULLI IRELLI, *Principi del diritto amministrativo*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2005, p. 103; cfr. anche TAR Molise, 16 luglio 2001, n. 205, in www.giustizia-amministrativa.it, ove si afferma che “l'art. 9 fa riferimento ad associazioni e comitati, tuttavia non si tratta di una elencazione tassativa: il gruppo può assumere la forma più varia, purché ne abbia una, che sia lecita ed abbia un idoneo grado di rappresentatività”.

⁷⁸⁴ Così ROBERTO CARANTA - LAURA FERRARIS - SIMONA RODRIQUEZ (a cura di), *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 132.

⁷⁸⁵ Cfr. TAR Puglia, Bari, Sez. I, 19 maggio 1994, n. 958, in *Foro amm.*, 1994, p. 2209, nel senso che “l'art. 9, l. 7 agosto 1990, n. 241, nel prevedere l'azionabilità degli interessi diffusi nell'ambito del procedimento amministrativo, estende la loro tutela a qualunque specie (e non solo ad alcune in particolare, come previsto dall'art. 13, l. 8 luglio 1986, n. 349), previa mediazione di strutture collettive (associazioni e comitati, nazionali e locali) in cui devono confluire i portatori degli interessi stessi, ad evitare patologiche disfunzioni di partecipazione selvaggia”.

diffusi siano vatti valere da enti esponenziali essi sono, in realtà, interessi collettivi, esistendo un centro organizzativo di riferimento⁷⁸⁶.

La veridicità di tale contraddizione si acuisce tanto più ove si consideri che l'interesse concretizzato dall'ente esponenziale viene interpretato come un interesse proprio e specifico della stessa organizzazione, avulso dalle singole istanze dei soggetti membri e giammai identificato con l'interesse dei singoli in quanto tali. In altre parole, il profilo strutturale, *rectius* l'esistenza di una organizzazione stabile, finisce per riflettersi, in via sostanziale, anche sul contenuto dell'interesse dedotto in giudizio, nella misura in cui il gruppo si aggrega e si delimita in relazione ad un interesse rilevante che finisce per appartenere all'organizzazione in quanto tale, configurandosi, così, come un interesse legittimo del gruppo⁷⁸⁷; ne deriva che resterebbero privi di accesso al procedimento non soltanto gli interessi di mero fatto, ma anche quelli appartenenti a quanti non si riconoscono nel soggetto collettivo che se ne proclama portatore e quelli privi di una organizzazione di riferimento.

Le principali obiezioni ad una ricostruzione in tal senso possono essere mosse secondo l'ottica per cui, se da un lato è vero che, all'interno del procedimento, la circostanza che un interesse sia suscettibile di ricorrere, in capo a differenti soggetti, un numero infinito di volte, non basta, di per sé, a fondarne la rilevanza giuridica, è altrettanto vero, d'altra parte, che se si ammette l'attitudine dell'interesse *de quo* ad emergere qualora se ne proclami portatore un organismo collettivo (e ciò in quanto tale eventualità concorrerebbe a differenziarlo da un interesse di mero fatto tramite un'adeguata qualificazione), se ne deve, parimenti,

⁷⁸⁶ Si esprime così ELIO CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 397; sulla stessa lunghezza d'onda VINCENZO CERULLI IRELLI, *Principi del diritto amministrativo*, cit., p. 103, ad avviso del quale "l'art. 9 fa un poco di confusione, sul piano terminologico, perché contempla invero interessi collettivi e non diffusi, ma usa, tuttavia, quest'ultima nozione".

⁷⁸⁷ Cfr. FRANCO GAETANO COCA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 43.

ammettere la capacità di radicarsi anche, ed in via preliminare rispetto alla successiva nascita del gruppo di riferimento, in capo ad un soggetto singolo.

Detto altrimenti, non sembra potersi affermare come verità incontrovertibile che un interesse sostanziale, nella fattispecie quello diffuso, passibile di pregiudizio *ex art. 9*, possa essere ammesso al procedimento ogniqualvolta esista un soggetto collettivo idoneo a personificarlo, e debba, invece, rimanere estraneo al procedimento allorché, quello stesso interesse, non presenti un punto di riferimento organizzato, vivendo unicamente del suo rapporto con una pluri-individualità di soggetti. Gli interessi sociali di una comunità, infatti, possono essere rappresentati tanto dai portatori di interessi diffusi, quanto dagli individui facenti parte di quelle comunità, di cui le associazioni ed i comitati devono porsi quali principali, ma non esclusivi, referenti⁷⁸⁸.

Un ampliamento della prospettiva partecipativa, in tal senso, non è, certamente, scevro da problematiche ed ombre interpretative: una su tutte, il timore di una sorta di snaturamento dell'intero procedimento amministrativo. Una preoccupazione che, se da un lato può anche

⁷⁸⁸ Sul punto, anche alla luce di una rivisitazione della partecipazione secondo il disposto dell'art. 2 Cost., cfr. ENRICO DALFINO - LUIGI PACCIONE, *Basi per il diritto soggettivo di partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Foro it.*, 1992, V, c. 378: "La correlazione tra diritto soggettivo di partecipazione ed aspettative sociali di una comunità consente di decodificare la locuzione 'pregiudizio eventuale' quale elemento di identificazione del soggetto investito del diritto partecipativo; l'estensione di tale diritto ai portatori di interessi adespoti conduce, infatti, alla conclusione che vi sarà diritto di partecipazione in capo a chiunque sia inserito in un contesto comunitario coinvolto nella congerie di interessi che si muovono intorno ad un procedimento amministrativo e che possa, in questa sede, far valere un'aspettativa sociale. È quindi l'universo dei diritti sociali riconosciuti alla comunità [...] di cui l'individuo è parte, il parametro di riferimento del pregiudizio eventuale, contemplato dall'art. 9, ai fini dell'identificazione del titolare del diritto di partecipazione, di modo che potrà partecipare qualunque soggetto parte di una comunità attinta dall'oggetto del procedimento, come tale titolare delle aspettative sociali ad esso sottese, cui possa derivare un pregiudizio". L'A. elabora questa teoria partendo dal concetto di "cittadinanza sociale", come analizzato da PIETRO BARCELLONA, *A proposito della cittadinanza sociale*, in *Dem. dir.*, 1988, II, p. 15, intesa quale "coacervo dei diritti e dei doveri di cui l'individuo, quale componente di una comunità, è elettivo centro di imputazione".

risultare giustificata, dall'altro non può spingersi ad un punto tale da inibire completamente ogni forma di intervento individuale, dovendo, semmai, costituire un motivo di impulso ad apprestare procedure *ad hoc* che valorizzino determinati meccanismi di delimitazione degli interessi, secondo modalità rispettose del principio soggettivistico della tutela.

Si è già parlato, in quest'ottica, di esigenze caratterizzate da una forte connotazione territoriale, al punto che la loro giuridicità si lega proprio alla possibilità che esse si localizzino presso un determinato ambito spaziale; per questo motivo non sembra peregrina l'ipotesi di utilizzare il parametro della *vicinitas*, che pure già si presta, come visto, quale elemento idoneo a fondare l'azionabilità degli interessi diffusi, anche sotto la nuova angolazione della tecnica di selezione di interessi (diffusi) legittimati al procedimento, posto che, anche nell'ambito della fase procedimentale, il radicamento territoriale garantisce una forma di differenziazione a quelle tipologie di interessi astrattamente qualificati dall'ordinamento⁷⁸⁹.

L'impostazione *de qua*, peraltro, mostra una certa tendenza ad armonizzarsi con quella configurazione della partecipazione procedimentale in chiave difensiva e trova conferma nell'esperienza di quei diritti di partecipazione che, talora (come per alcuni atti generali, a compensazione della deroga di cui all'art. 13, l. n. 241 del 1990, per i procedimenti di massa), l'ordinamento riconosce a chiunque, senza che si renda indispensabile la verifica circa la titolarità di una sottostante posizione giuridica. In tali ipotesi, la circostanza che l'accesso al

⁷⁸⁹ Un'opzione in tal senso è stata elaborata da MASSIMO OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, cit., p. 409, il quale annovera, tra i possibili fattori di differenziazione di un interesse diffuso, la prossimità territoriale, l'appartenenza ad un gruppo sociale o ad una categoria produttiva o professionale, l'aver intrattenuto, in passato, rapporti con l'amministrazione o con i partecipanti al procedimento, titolari di interessi legittimi; tuttavia l'A. mantiene gli interessi *de quibus* nell'alveo delle situazioni non qualificate, in quanto "non c'è una situazione toccata dal potere se non in modo mediato, perché il bene che essa protegge non è riconducibile alla vicenda di realizzazione del pubblico interesse". In senso conforme cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., pp. 230-231.

procedimento sia assicurato a ciascun componente di schiere di soggetti, *a priori* indefinite, non osta, infatti, ad una configurazione della partecipazione come diritto, sia pure civico, ma sempre individuale⁷⁹⁰.

La rivalutazione del concetto di partecipazione in tal senso, tuttavia, consente anche di verificarne le implicazioni in tema di giudizio sulla rilevanza degli interessi, in stretto rapporto con la possibilità di esercitare il diritto di azione a tutela di questi ultimi. Partendo sempre dall'art. 9, l. n. 241 del 1990, si è avanzata, in dottrina, una tesi mirata a riconoscere alla partecipazione di un soggetto, che si può definire terzo rispetto ad un sottostante rapporto autorità/privato, formalizzato in un procedimento, "il valore di titolo di legittimazione per l'impugnazione della decisione o del provvedimento conseguente"⁷⁹¹, in mancanza del quale, potrebbe addirittura prospettarsi una violazione degli artt. 24 e 113 Cost., dal momento che il diritto di partecipazione comporta, logicamente, l'attribuzione del corrispettivo diritto di azione per la tutela giurisdizionale⁷⁹².

Una ricostruzione in questo senso ha incontrato dure opposizioni in dottrina⁷⁹³ e, fatta eccezione per qualche isolata, seppur significativa,

⁷⁹⁰ *Ibidem*.

⁷⁹¹ Cfr. ROBERTA LOMBARDI, *La tutela delle posizioni meta-individuali nel processo amministrativo*, cit., p. 116; in senso, solo parzialmente, analogo anche MARIO NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, cit., p. 252. Cfr. anche MARCO CRESTI, *Contributo allo studio della tutela degli interessi diffusi*, cit., p. 87.

⁷⁹² Cfr. UMBERTO ZINGALES, *Nuove prospettive in tema di tutela giurisdizionale degli interessi diffusi, sia collettivi che "adespoti"*, cit., p. 194.

⁷⁹³ Sul punto cfr. FRANCESCA CANGELLI, *Le parti*, in FRANCO GAETANO SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, cit., p. 179: "Tra procedimento e processo non vi è identità di funzione, poiché il primo è la sede di individuazione e valutazione di tutti gli interessi rilevanti per l'esercizio del potere, mentre il secondo è la sede della tutela di uno degli interessi rilevanti che si assuma, ingiustamente, sacrificato; pertanto mentre per la partecipazione procedimentale è sufficiente un interesse semplice, per la legittimazione processuale è necessaria la titolarità di un interesse legittimo o di un diritto soggettivo, cioè di una situazione giuridica soggettiva di tipo sostanziale, della quale il soggetto abbia la disponibilità, cui corrisponde la titolarità dell'azione". Cfr. anche LORENZO MARUOTTI, *La tutela degli interessi diffusi e degli interessi collettivi in sede di giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: questioni di giurisdizione e selezione dei soggetti legittimati all'impugnazione*, cit., p. 255; RICCARDO VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e*

statuizione⁷⁹⁴, anche in giurisprudenza, dove si mantiene pressoché salda la tendenza a ritenere l'elemento della partecipazione, di per sé, non sufficiente a costituire il fondamento della legittimazione⁷⁹⁵, in quanto

legittimazione processuale, cit., p. 182, il quale nota come la partecipazione possa realizzarsi secondo modalità differenti, “sia funzionalmente che strutturalmente, e livellare tali modalità significa eludere il problema del collegamento con un'eventuale, successiva, vicenda processuale; chi interviene nel procedimento a difesa di una relazione, giuridicamente protetta, con il bene che ne verrà disciplinato, trova in quella preesistente relazione (e non certo nella partecipazione procedimentale, sul che sono tutti d'accordo) il titolo per la successiva legittimazione processuale, ma chi, viceversa, interviene senza essere titolare di particolari relazioni (giuridicamente protette) con il bene, da quella partecipazione non vede mutata la sua relazione con quel bene e, quindi, non può ricavare una legittimazione processuale per la contestazione delle scelte della pubblica amministrazione in ordine alla disciplina finale del bene stesso”. Ancora cfr. ELIO CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 450, nel senso che “la previsione generale della possibilità di partecipare al procedimento, contenuta nella l. n. 241/1990, non soddisfa il requisito della qualificazione tradizionalmente richiesta per il sorgere dell'interesse e della legittimazione, che si fonda su una relazione giuridicamente protetta, che preesiste alla partecipazione stessa e che legittima l'esercizio dell'azione processuale”.

⁷⁹⁴ Cfr. TAR Puglia, Bari, Sez. III, 25 febbraio 2008, n. 324, in *Foro amm. Tar*, 2008, p. 584, ove si afferma che “rilievo decisivo, ai fini del riconoscimento della legittimazione all'impugnazione di associazioni e comitati, è che, all'organismo come tale, sia stato consentito l'accesso agli atti del procedimento da parte dell'amministrazione, in questo modo assegnandosi rilievo all'attività dispiegata e riconoscendone, in concreto, la qualità di interlocutore esponenziale d'interessi diffusi incisi dalla realizzazione dell'opera”; in questo senso anche TAR Lazio, Sez. III, 22 aprile 1992, n. 433, cit.; TAR Veneto, Venezia, Sez. I, 6 dicembre 1998, n. 2509, in *Ragiusan*, 2000, p. 129. Sull'uso del criterio della sussidiarietà orizzontale, cfr. TAR Liguria, Sez. I, 18 marzo 2004, n. 267, cit. In dottrina alcune riflessioni sul punto provengono da PAOLO DURET, *Riflessioni sulla legitimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, III, p. 688. Considera la sussidiarietà orizzontale un principio importante, ma, in ogni caso, come “momento ulteriore nella ricerca di quei criteri di collegamento cui è legata la qualificazione e la differenziazione dell'interesse” rispetto alla qualificazione stessa in capo al singolo, FABRIZIO FIGORILLI, *L'azione popolare: profili generali*, cit., p. 28.

⁷⁹⁵ Si veda, in particolare, TAR Liguria, Sez. II, 13 marzo 2009, n. 311, cit.: “In linea generale, dalla facoltà di intervento nel procedimento amministrativo dei soggetti ‘portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento’ non scaturisce, automaticamente, la legittimazione processuale di tutti i soggetti portatori di interessi collettivi che abbiano in concreto partecipato al procedimento, restando rimesso all'autorità giudiziaria il compito di verificare, nel singolo caso, se il soggetto interveniente abbia effettiva legittimazione processuale in quanto portatore di un interesse differenziato e qualificato”; in senso analogo TAR Lazio, Roma, Sez. III, 25 luglio 2007, n. 6920, in *Foro amm. Tar*, 2007, p. 2501, nel senso che “il potere di intervento nel procedimento amministrativo, da parte di soggetti portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, non comporta, di per sé, legittimazione processuale in via automatica, occorrendo all'uopo la dimostrazione, in concreto, che l'associazione che agisce è titolare di un interesse inciso dalle determinazioni contestate e che tale interesse è qualificabile dall'ordinamento in termini di specificità rispetto alla sfera della collettività

non si potrebbe ravvisare alcuna, inscindibile, correlazione o mutua influenza tra l'applicazione del principio *audiatur et altera pars*, così come declinato in fase procedimentale, e quello operante nella fase processuale.

Tuttavia, un'operazione di totale spaccatura della corrispondenza tra la legittimazione alla partecipazione, in fase procedimentale, e quella a ricorrere, in fase processuale, rischierebbe, per converso, di orbare, della propria rilevanza giuridica, tutte quelle situazioni, siano esse diritti soggettivi o, quantomeno, interessi legittimi, il cui oggetto si concretizzi proprio (ed unicamente) nell'istanza partecipativa⁷⁹⁶; con il risultato di non poter più configurare una tutela nei confronti delle posizioni *de quibus*, nella misura in cui il portatore di un interesse diffuso illegittimamente pretermesso dal procedimento, non potrebbe trarre, da tale sola esclusione, un motivo valido a consentirne il ricorso dinanzi al giudice amministrativo avverso il provvedimento adottato in sua assenza. Il peso di questa limitazione si avverte ancor di più allorché ci si soffermi a riflettere circa la funzione centrale della fase procedimentale, nell'ottica di una valorizzazione ontologica del concetto di partecipazione: sovente, infatti, è proprio in seno a tale momento che emergono posizioni di interesse che presentano non solo una diretta

indifferenziata". Cfr. anche Cons. Stato, Sez. VI, 4 settembre 1992, n. 724, in *Foro amm.*, 1992, p. 9, ove gli interessi diffusi sono definiti come "interessi latenti nella comunità"; TAR Campania, Napoli, Sez. I, 7 dicembre 2001, n. 5335, *Ivi*, 2001, p. 248 ss.; TAR Friuli Venezia Giulia, 30 ottobre 1993, n. 541, *Ivi*, 1994, p. 869, nel senso della "reciproca non interferenza tra i due tipi di legittimazione"; TAR Puglia, Bari, Sez. III, 25 febbraio 2008, n. 324, cit., nel senso che "la eventuale consentita partecipazione a procedimenti amministrativi e, quindi, al concreto riconoscimento che l'associazione ha ricevuto nello svolgimento dell'azione amministrativa, può rientrare, tutt'al più, tra gli indici che il giudice amministrativo è chiamato a valutare al fine di verificare la legittimazione a ricorrere di associazioni o comitati"; Cons. Stato, Sez. IV, 29 agosto 2002, cit., ove si afferma che "neanche l'individuazione operata dalla pubblica amministrazione dei soggetti con i quali è possibile addivenire alla stipulazione di un accordo ex art. 11, l. n. 241 del 1990, conferisce, di per sé, la legittimazione processuale alla controparte del negozio in ordine all'impugnazione del provvedimento".

⁷⁹⁶ Cfr. CARLO MARZUOLI, *Un diritto "non amministrativo"*, cit., p. 256, il quale fa riferimento all'esistenza di tutte quelle situazioni soggettive aventi un oggetto differente rispetto al c.d. bene della vita finale, quali i diritti ad un comportamento amministrativo ispirato a canoni di correttezza e di conformità al diritto.

incisione da parte della funzione amministrativa, ma anche una vera e propria interferenza con l'esercizio di quest'ultima.

È proprio nella fase dell'istruttoria, insomma, che, nella maggior parte dei casi, prende sembianza il vero attrito tra gli interessi diffusi ed il provvedimento *adversus eos*, per cui la questione del rapporto tra procedimento e legittimazione potrebbe trovare soluzione attraverso una riconsiderazione dei fatti “acquisiti tramite il procedimento e la relativa interferenza sul, prospettato, esito finale, ai fini di stabilire i limiti soggettivi del giudizio che ne può conseguire”⁷⁹⁷.

Non sono, però, soltanto l'ottimizzazione e la rivalutazione del concetto di partecipazione a remare a favore di un ripristino della connessione tra fase processuale e partecipazione procedimentale, bensì anche la crucialità conferita alla nozione di pregiudizio, sempre nell'economia di una corretta individuazione dei titolari di interessi diffusi legittimati al procedimento. Un'esigenza di differenziazione e qualificazione da parte dell'interesse diffuso, difficilmente potrebbe trovare una giustificazione plausibile soltanto nei meccanismi partecipativi: in altri termini, se è vero che requisito primario è la sussistenza di un interesse (legato ad un bene) diverso dalla tendenza ad una partecipazione *sic et simpliciter*, non è chiaro il motivo per cui un simile interesse, giuridicamente rilevante, costituisca *condicio sine qua non* ai fini del requisito della legittimazione al procedimento, ma si riveli, successivamente insufficiente ai fini della legittimazione a ricorrere in giudizio, *id est* nella fase del processo vero e proprio,

⁷⁹⁷ Cfr. GIUSEPPE ABBAMONTE - RENATO LASCHENA, *Giustizia amministrativa*, in GIUSEPPE SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., p. 197; GIOVANNI SALA, *Problemi del processo amministrativo nella giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato: I - Legittimazione e interesse al ricorso*, cit., p. 138, il quale nota come la protezione degli interessi non sia, in via deterministica, “sancita dalla norma di azione, per cui sono giuridicamente rilevanti tutti gli interessi di cui è previsto il coinvolgimento nell'azione amministrativa, anche se l'effettiva introduzione di essi nel procedimento è lasciata all'iniziativa delle parti private, di modo che il criterio della rilevanza procedimentale sostituisce quello della tutela ai fini della qualificazione dell'interesse”. Cfr. anche ALFONSO CONTALDO, *Gli interessi diffusi: legittimazione attiva al procedimento amministrativo ma non al processo*, cit., p. 367.

Chiaramente, si badi, una prospettiva in tal senso è riferita unicamente al tema della rilevanza giuridica degli interessi diffusi, e delle implicazioni che tale rilevanza è suscettibile di ripercuotere nella fase della tutela, prescindendo da qualsiasi verifica circa la fondatezza della pretesa all'ottenimento di un provvedimento di annullamento dell'atto che si assume illegittimo e/o al risarcimento del danno patito⁷⁹⁸.

Il giudizio, dunque, di rilevanza giuridica di un interesse, effettuato in fase procedimentale, può transitare senza affievolimento anche in campo processuale, sol che si badi alla legittimità con la quale viene conferito da parte della pubblica amministrazione ed alla, successiva, verificabilità, da parte dell'autorità giudiziaria amministrativa, in sede di sindacato sull'idoneità ad esercitare il diritto di azione e sulle sue condizioni attuative⁷⁹⁹.

⁷⁹⁸ Sul tema cfr. STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI, *Formalismo giuridico e invalidità formali*, in LUCA RAFFAELLO PERFETTI (a cura di), *Le riforme della l. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità e amministrazione di risultato*, CEDAM, Padova, 2010, p. 283; IDEM, *La forma presa sul serio. Formalismo pratico, azione amministrativa e illegalità utile*, Giappichelli, Torino, 2006, *passim*; LEONARDO FERRARA, *I riflessi sulla tutela giurisdizionale dei principi dell'azione amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento: verso il tramonto del processo di legittimità?*, in *Dir. amm.*, 2006, pp. 591-607; IDEM, *La partecipazione tra "illegittimità" e "illegalità". Considerazioni sulla disciplina dell'annullamento non pronunciabile*, *Ivi*, 2008, pp. 103-120; VINCENZO CERULLI IRELLI, *Note critiche in materia di vizi formali degli atti amministrativi*, in *Dir. pubbl.*, 2004, p. 213; DANIELE CORLETTI, *Vizi "formali" e poteri del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2006, p. 33 ss.

⁷⁹⁹ Cfr. TAR Lazio, Sez. III, 22 aprile 1992, n. 433, cit., ove si legge che "sussiste la legittimazione ad agire in giudizio da parte dei portatori di interessi diffusi, non solo in virtù della costituzione ai sensi dell'art. 9, l. n. 241 del 1990, ma anche secondo quanto sancito all'art. 2 Cost.; quest'ultimo, invero, costituisce norma di carattere immediatamente precettivo, non subordinata alla emanazione di una legislazione di attuazione, la cui assenza non autorizza il giudice ad ignorare situazioni soggettive direttamente garantite dalla Costituzione". In senso, parzialmente, contrario Cons. Stato, Sez. IV, 22 marzo 2001, n. 1683, in *Giur. it.*, 2001, c. 1967: "Deve escludersi che le valutazioni compiute dall'amministrazione nell'ammettere un intervento nel procedimento amministrativo possano vincolare il giudice in ordine all'identificazione dei soggetti che devono, necessariamente, partecipare al processo"; più aperta la posizione di TAR Liguria, Sez. II, 13 marzo 2009, n. 311, cit., nel senso che "nell'ipotesi di partecipazione è possibile verificare la sussistenza di un interesse differenziato, con riferimento alle singole censure proposte". In dottrina cfr. ROSARIO FERRARA, *Il procedimento amministrativo visto dal "terzo"*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, n. 1024, secondo il quale "non vi è (né può esservi) osmosi e continuità fra le previe legittimazioni procedimentali e le, eventuali, e successive legittimazioni processuali, delle quali è il giudice il *dominus* assoluto".

1.10. Fase discendente: l'elemento della pluri-soggettività nel percorso dalla norma processuale al dato sostanziale. Le azioni a legittimazione plurima tra forma e sostanza.

La rilevanza giuridica degli interessi diffusi può essere raggiunta anche mediante un altro percorso, non meno significativo e, soprattutto, non meno irto di ostacoli: da un'analisi delle norme processuali connotate dal carattere della plurisoggettività, infatti, è possibile risalire al dato positivo, rilevando, in via più puntuale, tutte quelle previsioni che attribuiscono in modo espresso, ad una molteplicità di singoli, la legittimazione ad agire nei confronti di un potere, in via tralatizia secondo riti specifici e in materia circoscritte⁸⁰⁰: si tratta, per lo più, di azioni di tipo popolare o di strumenti che ricalcano il modello delle *class actions*.

Ad un primo sguardo si tratta di una normativa processuale che dedica attenzione unicamente a problematiche afferenti alla *legitimatio ad causam*, non addentrandosi, in maniera particolarmente approfondita, su questioni di rilevanza sottostante; tuttavia la normale funzione servente dell'azione rispetto al diritto sostanziale può costituire uno spunto ermeneutico interessante per riannodare i fili logici che dal riconoscimento, appunto, del diritto di azione, giungono fino alla presenza di un'istanza ben determinata che ha quale suo oggetto il medesimo interesse che ha mosso l'esercizio del diritto *ex art. 24* della Carta fondamentale. Secondo una simile prospettiva, allora, può sembrare tutt'altro che negletta una rivisitazione delle norme sulla legittimazione ad agire, in chiave più sostanziale che processuale; anzi, da questo punto di vista, gli ostacoli verificati in sede di percorso inverso, *rectius* dalla verifica circa la rilevanza giuridica alla (dedotta) possibilità di agire in giudizio, tendono addirittura a decrescere, posto

⁸⁰⁰ Si concentra sul "chiunque" come soggetto di diritti in questo particolare tipo di azioni CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., pp. 240-241.

che, nel caso delle disposizioni di tipo processuale, è il legislatore stesso che si è espresso in maniera favorevole all'accesso alla tutela.

Tra l'altro, la valorizzazione del substrato sostanziale delle azioni di questo tipo, esercita un notevole impatto anche da un punto di vista individuale, in quanto investe la complessiva sfera giuridica di ogni soggetto di diritto, che ne risulta, in questo modo, ampliata. Un'interpretazione siffatta consente, quindi, di ricollocare le azioni a legittimazione estesa in una dimensione compatibile con il dettato costituzionale, soppesandole in rapporto ai singoli individui, sia da un punto di vista eminentemente processuale, contrastando la tendenza che considera una tale tipologia di strumento giuridico come mezzo per ottenere una tutela meramente "oggettiva", impostata, cioè, sul mero ripristino della legalità violata, nell'interesse generale e non del singolo individuo, che sostanziale, ove le reciproche posizioni giuridiche soggettive del privato e della pubblica amministrazione trovano consistenza e coesistenza, ritornando, di diritto, nel pieno dominio dell'attore.

Secondo un diffuso orientamento, per azione popolare, o a legittimazione estesa, deve intendersi uno strumento processuale idoneo a raggruppare un insieme di fattispecie aventi, come tratto comune e caratterizzante, il requisito per cui la legittimazione a ricorrere viene accordata al "chiunque"⁸⁰¹, o, comunque, ad un insieme di soggetti non preventivamente individuabili⁸⁰², prescindendo da una verifica in punto di titolarità di una basilare posizione giuridica sostanziale. L'eccezionalità di siffatti istituti non permette che essi trovino un'applicazione oltre le circoscritte disposizioni di legge⁸⁰³, in virtù di

⁸⁰¹ *Ivi*, p. 242.

⁸⁰² Per alcuni riferimenti si rimanda, *ex multis*, a VEZIO CRISAFULLI, *Azione popolare*, in *Nuovo Dig. it.*, vol. II, UTET, Torino, 1937, p. 138 ss.; ANDREA LUGO, *Azione popolare - a) Parte generale*, cit., p. 863; CLAUDIO MIGNONE, *Azione popolare*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, UTET, Torino, 1987, p. 149; MAURIZIO CAMPAGNA, *Delle azioni popolari nel diritto amministrativo italiano*, in *Legge*, 1885, II, p. 355.

⁸⁰³ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 1 luglio 2008, n. 3326, in *Foro amm. CdS*, 2008, p. 2105, ove si chiarisce che "nel processo amministrativo, come in quello civile, salva

considerazioni connesse a ragioni di sistema e di economia processuale⁸⁰⁴, esplicantesi nel principio per cui la richiesta di tutela giurisdizionale di un diritto o di un interesse può essere avanzata unicamente da chi ne è titolare⁸⁰⁵, e del principio in base al quale l'iniziativa di un giudizio non può fondarsi sul generico interesse di un soggetto al regolare funzionamento della pubblica amministrazione⁸⁰⁶.

Tradizionalmente le azioni a legittimazione plurima si distinguono in suppletive, dirette, cioè, alla tutela di un diritto o di un interesse della pubblica amministrazione nei confronti di soggetti terzi, e correttive,

espressa previsione di legge, non è ammessa l'azione popolare, ossia l'azione volta ad ottenere un mero controllo oggettivo della legittimità di un provvedimento, da parte del giudice, per iniziativa del *quisque de populo*"; in senso analogo cfr. TAR Campania, Napoli, Sez. I, 15 gennaio 2008, n. 204, in *Foro amm. Tar*, 2008, p. 188 ss.; TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 13 novembre 2008, n. 5432, *Ivi*, 2008, p. 2971; TAR Lazio, Roma, Sez. I, 19 ottobre 2006, n. 10601, *Ivi*, 2006, p. 3224.

⁸⁰⁴ Cfr. AUGUSTO CERRI, *Diritto di agire dei singoli, delle associazioni che li rappresentano, di entità destinate alla difesa di interessi collettivi. I progressivi ampliamenti della legittimazione e le ragioni che li giustificano*, cit., p. 43, il quale nota che "il nostro sistema non ammette le azioni popolari, se non quando siano espressamente riconosciute, per evitare che tutti possano, senza personale e qualificato interesse, impugnare atti del potere pubblico asseritamente illegittimi, sovraccaricando il lavoro dei tribunali". Non pare essere, tuttavia, una ragione molto condivisibile, anche in considerazione degli elevati costi del giudizio e dell'esposizione al rischio della soccombenza, che fungono da deterrente contro la temuta pleora di azioni. Nota infatti l'A. che "ricorre solo chi è ben motivato a farlo, altrimenti non spende tutto il denaro che occorre per un'impresa di questo genere, né si espone ai rischi inerenti. In questa prospettiva la ragione di economia sembra un motivo superficiale; forse esiste una ragione che si lega alla natura medesima della funzione giurisdizionale, volendosi che il giudice abbia un contatto con la realtà e che questo contatto sia specifico, differenziato da quello proprio del legislatore".

⁸⁰⁵ Osserva ANDREA LUGO, *Azione popolare - a) Parte generale*, cit., p. 863, che "l'esigenza di ammettere i cittadini a promuovere, in sede giurisdizionale, un'azione correttiva sull'attività della pubblica amministrazione, è stata soddisfatta in altra forma, mediante la istituzione della giurisdizione amministrativa di legittimità"; in via analoga cfr. FABRIZIO FIGORILLI, *L'azione popolare: profili generali*, cit., p. 17, il quale, considerata la sempre più crescente funzione del processo amministrativo come garanzia delle situazioni soggettive del privato, afferma che "le istanze legate ad un modello esclusivamente cassatorio, di natura obiettiva, non possono che essere recessive, di modo che l'azione popolare rimane uno strumento residuale rimesso alla tipicità della fattispecie prevista dal legislatore".

⁸⁰⁶ Cfr. LIVIO PALADIN, *Azione popolare*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. II, UTET, Torino, 1958, p. 91, il quale poi precisa: "Ciò non toglie che possano enuclearsi alcuni principi generali, applicabili a ogni ipotesi di azione popolare, quali la fungibilità processuale dei titolari dell'azione stessa, e la regola per cui tutti gli attori agiscono a proprio rischio e pericolo, venendo condannati alle spese in caso di soccombenza". Cfr. anche TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 14 maggio 2007, n. 3071, in *Foro amm. Tar*, 2007, p. 1522.

orientate, invece, verso gli stessi organi amministrativi⁸⁰⁷, non essendo più considerata, in dottrina, l'antica contrapposizione tra azione popolare e ricorso popolare, l'una esperibile di fronte al giudice ordinario e l'altro dinanzi al giudice amministrativo, in quanto “entrambi fondati sull'attribuzione di una situazione giuridica di diritto sostanziale a tutti i cittadini in quanto tali”; le maggiori applicazioni⁸⁰⁸ di questo istituto

⁸⁰⁷ La distinzione risale ad ALFREDO CODACCI PISANELLI, *Le azioni popolari*, Marghieri, Napoli, 1887, p. 169, il quale utilizzava il criterio formale della legittimazione passiva, che, nel primo caso, spettava al terzo, e nel secondo, all'amministrazione, come osservato da ANDREA LUGO, *Azione popolare - a) Parte generale*, cit., p. 865; cfr. anche FABRIZIO TIGANO, *Le azioni popolari suppletive e correttive*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 15, il quale osserva che “nell'azione suppletiva il soggetto viene eccezionalmente legittimato a sostituirsi all'amministrazione nel far valere processualmente un diritto che essa abbia, per mera inerzia, omesso di tutelare; nell'azione correttiva, invece, l'iniziativa del medesimo soggetto si inquadra nella volontà di porre riparo ad errori nei quali l'amministrazione, eventualmente, sia incorsa”; osserva poi LODOVICO MORTARA, *Commentario del Codice e delle leggi di procedura civile*, vol. II, cit., p. 608, che le azioni correttive presentano una “indole politica”, in ciò differenziandosi da quelle suppletive, aventi “natura prettamente amministrativa”. Interessante anche la puntualizzazione di DOMENICO BORGHESI, (voce) *Azione popolare*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IV, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1988, p. 7, nel senso che “sono considerate azioni suppletive le azioni popolari previste in materia di I.p.a.b. (tranne quella diretta a far dichiarare la nullità della nomina o la decadenza dall'ufficio degli amministratori, che è di tipo correttivo)”.

⁸⁰⁸ L'azione popolare prevista in tema di tributi locali, dall'art. 227 del r.d. 14 settembre 1931, n. 1175 (T.U. sulla finanza locale), ha perso, sostanzialmente, valore in seguito alla l. n. 825 del 9 ottobre 1971, in tema di delega legislativa al Governo per la riforma tributaria; le azioni previste in materia di I.p.a.b. dall'art. 82, l. 17 luglio 1890, n. 6972, c.d. “legge Crispi”, per cui “ogni cittadino che appartenga alla provincia, al Comune o alla frazione di esso, a cui la beneficenza si estende, può esercitare l'azione giudiziale nell'interesse dell'istituzione o dei poveri a cui beneficio è destinata, per far valere, contro i terzi o contro i rappresentanti dell'istituzione, i diritti spettanti all'istituzione o ai poveri” furono, poi, trasfusi nell'art. 99, r.d. 5 febbraio 1891, n. 99. Per alcune considerazioni sul punto, cfr. ARDUINO OBERDAN ALBANESE, *L'azione popolare da Roma a noi*, Studio di ricerche giuridiche, Roma, 1955, p. 154; in via più generale sugli argomenti *de quibus*, si rinvia ad ANTONIO GUARINO, *Diritto ecclesiastico tributario e articolo 20 della Costituzione*, cit., *passim*. Risulta, invece, ancora oggi in vigore l'azione popolare contro le concentrazioni della stampa quotidiana, pur non riscontrandosene significative applicazioni, prevista dall'art. 49, l. 5 agosto 1981, n. 416, ove si legittima “chiunque vi abbia interesse” a “richiedere al giudice di ordinare la vendita di azioni, partecipazioni, o quote di proprietà delle imprese che abbiano violato i limiti normativamente previsti sulle concentrazioni della stampa quotidiana”. Vi sarebbero poi alcune fattispecie di azione popolare, la cui esistenza è, però, negata dalla giurisprudenza, in base ad una interpretazione restrittiva del dato positivo, rinvenute da FABRIZIO TIGANO, *Le azioni popolari suppletive e correttive*, cit., p. 96: si tratta di quelle afferenti all'interesse ad una diligente manutenzione delle strade ed alla custodia dei beni pubblici, sulle quali cfr. Cons. Stato, Sez. V, 29 novembre 2004, n. 7773, in www.giustizia-

sono rinvenibili nel campo comunale, elettorale ed in quello delle licenze edilizie.

1.10.1. Le azioni a legittimazione plurima in materia comunale ...

Per quanto riguarda la prima tipologia, comprensiva anche delle azioni in materia di elezioni provinciali, la disciplina base è rinvenibile nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, c.d. “T.U. sugli enti locali”, all’art. 11⁸⁰⁹, ove si prevede che “ciascun elettore può far valere in giudizio le azioni ed i ricorsi che spettano al comune ed alla provincia”⁸¹⁰. Si tratta di un’azione a carattere sostitutivo e non correttivo, insuscettibile di essere utilizzata per la rimozione di irregolarità perpetrate a danno dell’interesse di cui si fa portatore una determinata associazione o un determinato ente⁸¹¹; essa, inoltre, può essere esperita avverso un soggetto terzo e non contro l’ente locale, per far valere l’illegittimità di atti ad essi

www.respamm.it; di quelle avverso il silenzio su istanze dei privati aventi ad oggetto i problemi di viabilità, parcheggio e rumore, sulle quali cfr. Cons. Stato, Sez. V, 8 settembre 2003, n. 503, *Ivi*; di quelle in merito ad istanze di privati afferenti ad atti di pianificazione urbanistica: cfr. TAR Lombardia, Brescia, 8 maggio 2006, n. 456, *Ivi*.

⁸⁰⁹ La norma in esame recepisce il contenuto dei commi 1 e 2 dell’art. 7, l. 8 giugno 1990, n. 142, disciplinando un istituto originariamente contemplato dall’art. 225, r.d. 4 febbraio 1915, n. 148, T.U. della legge comunale e provinciale, dichiarato incostituzionale tramite la sentenza della Corte cost., 24 aprile 1975, n. 103, in www.respamm.it.

⁸¹⁰ Cfr. Corte conti, Veneto, Sez. giur., 31 dicembre 2007, n. 1416, in *Foro amm. Tar*, 2007, p. 3964, in tema di non estensione dell’azione popolare comunale alle ipotesi di danno erariale devolute alla Corte dei conti, e riservate all’iniziativa del p.m. contabile; cfr. anche Cass. SS.UU., 3 marzo 2003, n. 3150, in *Foro it.*, 2004, I, c. 135, nel senso che “spetta alla Corte dei conti la giurisdizione sull’azione popolare intentata da un cittadino elettore per ottenere il risarcimento, a favore di un Comune, del danno che questi abbia subito a causa del comportamento dei suoi amministratori”.

⁸¹¹ Cfr. TAR Campania, Napoli, Sez. I, 18 aprile 2007, n. 4061, in *Foro amm. Tar*, 2007, p. 1399, secondo cui “l’azione in oggetto è destinata a favorire la tutela dei diritti e degli interessi dell’ente, in caso di inerzia dei suoi amministratori nell’esercizio di tale tutela, ma non devolve all’attore un ruolo di contrasto con l’ente stesso al fine di rimuovere gli errori o le illegittimità da quest’ultimo commessi in danno dell’interesse collettivo”; in senso analogo anche TAR Veneto, Sez. II, 27 febbraio 2007, n. 550, in *Comuni d’Italia*, 2007, fasc. IV, p. 65 ss.; TAR Campania, Salerno, Sez. II, 24 ottobre 2005, n. 1984, in *Foro amm. Tar*, 2005, p. 3273 ss.; TAR Toscana, Firenze, Sez. I, 13 luglio 2004, n. 2524, *Ivi*, 2004, p. 2074; Cons. Stato, Sez. V, 28 maggio 2001, n. 2889, in *Foro amm.*, 2001, p. 1223.

riferibili⁸¹², risultando, per questa ragione, ammissibile soltanto in caso di perdurante inerzia dell'ente medesimo, bastando un provvedimento in qualunque senso ad escluderne la proponibilità⁸¹³. In caso di diversa previsione, infatti, ad avviso della maggioritaria giurisprudenza, si correrebbe il rischio di “sostituire il cittadino all'espressa *voluta* di un ente elettivo e rappresentativo della volontà dei cittadini, con un evidente *vulnus* del principio di democraticità”⁸¹⁴.

Abbracciando una ricostruzione in tal senso, l'elemento della spettanza della *potesta agendi* all'elettore unicamente in caso di inerzia dell'ente pubblico comporta che in capo al soggetto agente sussista la semplice legittimazione ad agire, restando, invece, la titolarità della pretesa sostanziale in capo all'ente⁸¹⁵. L'indole sussidiaria dell'azione in oggetto è ribadita con veemenza dalla giurisprudenza, tanto da rimarcare che, in caso di un soggetto giuridico, a favore del quale sia stata proposta un'azione popolare, che abbia, espressamente, manifestato un non

⁸¹² Cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 29 aprile 2009, n. 4061, in *Foro amm. Tar*, 2009, p. 4 ss.; TAR Toscana, Firenze, Sez. I, 13 luglio 2004, n. 2524, cit., nel senso che “presupposto necessario è che gli amministratori abbiano omesso di esercitare le azioni ed i ricorsi che competevano lor, posto che la sostituzione dell'attore popolare nell'ente locale costituisce una grave limitazione dell'autonomia dell'ente, non configurabile in mancanza di un serio e fondato motivo”.

⁸¹³ Sul punto si veda TAR Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 6 luglio 2007, n. 1618, in *Foro amm. Tar*, 2007, p. 2344: “Nel caso in cui l'orientamento degli enti locali interessati alla questione risulti manifestato dai rispettivi organi di rappresentanza, in senso complessivamente positivo, manca il fondamento per l'esercizio di una azione la cui natura suppletiva verticale presuppone un'inerzia nella specie non ravvisabile, tanto più ove l'azione proposta dai privati presenti quel carattere ‘correttivo’ incompatibile con la natura dell'azione popolare, ex art. 9 del T.u.e.l.”; nel senso di non esperibilità dell'azione *de qua* allorché la pubblica amministrazione abbia già provveduto in autotutela, TAR Toscana, Sez. I, 13 dicembre 1991, n. 655, in *Foro amm.*, 1992, p. 1437; TAR Puglia, Bari, Sez. II, 28 giugno 2002, n. 3192, in *Foro amm. Tar*, 2002, p. 2168: “Non può essere fatta valere un'azione popolare che si pone come sostitutiva, contro un ente che si è positivamente determinato, sia pure in senso contrario a quello ritenuto corretto dai propri cittadini; questione che può avere rilevanza politica ma non processuale ai fini della legittimazione del ricorso popolare”.

⁸¹⁴ Così TAR Lazio, Latina, Sez. I, 20 aprile 2009, n. 352, in *Foro amm. Tar*, 2009, p. 1146; in senso analogo TAR Sicilia, Palermo, Sez. III, 4 giugno 2008, n. 742, *Ivi*, 2008, p. 1870 ss.; TAR Campania, Salerno, Sez. II, 24 ottobre 2005, n. 1984, cit., p. 3273; TAR Veneto, Sez. III, 27 maggio 2004, n. 1728, *Ivi*, 2004, p. 1323, nel senso che “l'azione popolare non può esprimersi in una sorta di opposizione rispetto al Comune”.

⁸¹⁵ In merito cfr. Cass. civ., Sez. I, 15 dicembre 2000, n. 15830, in *Giur. it.*, 2001, c. 1491.

interesse al ricorso, “si ritiene venuto meno un presupposto fondante dell’azione e, di conseguenza, anche la legittimazione della cittadinanza ricorrente, risultando caducata qualsiasi tipologia di potestà sostitutiva e suppletiva”⁸¹⁶.

La compressione del ruolo dell’attore popolare risulta, qui, alquanto evidente, ed in maniera ancor più fragorosa ove si consideri la previsione normativa secondo cui il cittadino è onerato delle spese di soccombenza nel caso di mancata aderenza al ricorso da parte dell’ente⁸¹⁷; una volta che l’azione sia stata proposta, infatti, il fatto della progressiva inerzia dell’ente locale, pur non potendo impedire l’intervento adesivo dell’ente, ex art. 105 c.p.c., non dovrebbe attribuirgli il diritto potestativo di porre fine al processo da altri intrapreso.

⁸¹⁶ In merito cfr. TAR Veneto, Sez. III, 27 maggio 2004, n. 1728, cit.; TAR Molise, 24 settembre 1999, n. 444, in *Foro amm. Tar*, 2000, p. 1466: “Dalla natura meramente suppletiva dell’azione popolare ex art. 7, comma 1, l. 8 giugno 1990, n. 142, consegue che essa non spetta all’elettore qualora il Comune, titolare principale dell’opzione giurisdizionale, non si sia limitato all’inerzia ma abbia, invece, in qualche modo, anche prestando acquiescenza, rinunciato ad adire il giudice, dismettendo la relativa facoltà; in detta ipotesi, infatti, l’azione stessa non compete più al Comune, avendovi questi rinunciato, così manifestando un atteggiamento incompatibile con l’intento di contestare il provvedimento”. In senso contrario, invece, TAR Lazio, Sez. I, 12 aprile 1999, n. 823, in *Foro amm. Tar*, 2000, p. 192, ove si afferma che “qualora il Comune, come rappresentante della comunità locale, sia legittimato ad agire, la sua eventuale acquiescenza non impedisce l’azione popolare di cui all’art. 7, l. 8 giugno 1990, n. 142; pertanto, in alternativa al Comune, la comunità locale di Roma può legittimamente ricorrere contro il provvedimento di individuazione della sede dell’autorità per le garanzie nelle comunicazioni a Napoli, adottato alla fine di un procedimento che ha visto partecipare il Comune stesso”. In dottrina cfr. FABRIZIO TIGANO, *Le azioni popolari suppletive e correttive*, cit., p. 81, il quale si sofferma sul rapporto tra Comune ed attore popolare, evidenziando la mancanza di disponibilità, in capo all’attore, della situazione giuridica *contra dominus*, residuando solo la possibilità di agire in caso di mera inerzia e non di rinuncia manifesta del Comune a far valere il proprio interesse, con la conseguenza che “il cittadino agisce, quindi, non *uti singulus*, ma *uti civis*”, non essendoci spostamento della titolarità dell’interesse, ma soltanto attribuzione temporanea ed in via eccezionale della *legitimitas ad causam*. Cfr. anche MASSIMO ANDREIS, *Azione popolare e atteggiamento dell’ente sostituito*, in *Urb. app.*, 2004, p. 1344 ss.

⁸¹⁷ L’art. 9 T.u.e.l., infatti, sancisce che, in caso di soccombenza, le spese restano a carico di chi ha promosso l’azione o il ricorso, eccezion fatta per il caso in cui l’ente si sia costituito aderendo al rimedio proposto; il tutto previo ordine di integrazione, da parte del giudice, del contraddittorio nei confronti dell’ente.

1.10.2. ... in materia di ricorsi elettorali ...

In relazione alla tipologia delle azioni popolari in materia di contenzioso elettorale, va osservato come si tratti di una categoria ad ampio respiro⁸¹⁸, comprensiva sia dell'elettorato attivo, e, dunque, riguardante lo *status* di elettore, che di quello passivo, in tema di incompatibilità ed ineleggibilità dei candidati/eletti⁸¹⁹ e di regolarità delle operazioni preliminari, in materia di elezioni amministrative⁸²⁰ e di elezioni per le rappresentanze in seno al Parlamento europeo⁸²¹. A differenza di quella comunale, si tratta di un tipo di azione a carattere

⁸¹⁸ Cfr., *ex multis*, FIORENZO LIGUORI, *Azione popolare e tutela del diritto di voto nel processo amministrativo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1993, p. 25; PIERA MARIA VIPIANA, *Contenzioso elettorale amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, UTET, Torino, 1989, p. 13 ss.; FERDINANDO PINTO, *Il procedimento elettorale e le cause ostative: incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità*, in ENZO CHELI (a cura di), *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007, p. 79; NAZARENO SAIITA, *I giudizi elettorali*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 19 ss.; FABIO CINTIOLI, *L'azione popolare nel contenzioso elettorale amministrativo*, in FRANCESCO ASTONE - FRANCESCO MANGANARO - ANTONIO ROMANO TASSONE - FABIO SAIITA (a cura di), *Cittadinanza ed azioni popolari*, cit., p. 111 ss.; GIAN DOMENICO COMPORTI, *Contenzioso elettorale*, in SABINO CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, cit., p. 1375.

⁸¹⁹ All'art. 42, d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, infatti, si riconosce a qualsiasi cittadino la tutela processuale del diritto alla corretta tenuta delle liste elettorali, consentendogli, altresì, di proporre impugnativa dinanzi alla Corte d'appello avverso le decisioni della Commissione elettorale circondariale o delle sue sottocommissioni, anche nelle ipotesi di falsa o erronea rettificazione delle liste elettorali.

⁸²⁰ L'art. 9-*bis*, d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, consente a "qualsiasi cittadino elettore del Comune" di proporre azione per far valere la decadenza dalla qualità di consigliere comunale per impedimenti, incompatibilità, incapacità contemplati dalla legge; la norma attualmente è in vigore soltanto per gli amministratori regionali, *ex art.* 19, l. 17 febbraio 1968, n. 108. Inoltre, l'art. 70, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, riconosce a "qualsiasi cittadino elettore del Comune" il diritto di agire per far valere la decadenza dalla carica di sindaco, presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale; l'art. 82-*bis*, d.P.R. 570/1960, poi, disciplina l'azione popolare di appello nei giudizi elettorali, mentre l'art. 83-*undecies* prevede che "qualsiasi cittadino elettore del Comune può proporre impugnativa contro le operazioni per l'elezione dei consiglieri comunali".

⁸²¹ Cfr. art. 42, l. 24 gennaio 1979, n. 18, ove si riconosce a qualsiasi cittadino elettore il potere di proporre impugnativa dinanzi al TAR Lazio avverso gli atti di proclamazione degli eletti, per motivi inerenti alle operazioni elettorali; il successivo art. 43 consente alla parte soccombente di proporre appello al Consiglio di Stato. L'art. 44 della stessa legge, inoltre, disciplina l'azione popolare, attribuendo il diritto di azione a qualunque elettore con riguardo ai giudizi inerenti alle condizioni di eleggibilità e compatibilità previste in relazione alla carica di membro del Parlamento europeo, con possibilità di ricorso in appello *ex art.* 45.

correttivo, finalizzata ad apportare modifiche al contenuto di atti amministrativi illegittimi⁸²², connotata da un forte grado di tassatività⁸²³, sia in relazione alle assemblee elettorali presso le quali è proponibile, sia in riferimento all'oggetto *stricto sensu* della controversia, sia, infine, al soggetto legittimato *ex parte actoris*⁸²⁴. Proprio il profilo del soggetto attivo presenta la particolarità per cui la norma prevede, in alcuni casi, la legittimazione per “qualunque cittadino”, e, in altri, fa riferimento agli elettori iscritti in una determinata lista elettorale⁸²⁵; si tratta, tuttavia, di

⁸²² Cfr. PIERA MARIA VIPIANA, *Contenzioso elettorale amministrativo*, cit., p. 17, ove si evidenzia come in questo ambito, a differenza che nelle altre azioni di tipo correttivo, la pubblica amministrazione, “almeno davanti al giudice ordinario, non viene considerata soggetto passivo dell’azione”. Per una definizione esplicita del ricorso in materia elettorale come una vera e propria azione popolare, cfr. Cass. civ., Sez. I, 5 giugno 2007, n. 13181, in *Guida dir.*, 2007, fasc. XXVI, p. 40.

⁸²³ Non è ammessa, in virtù di detto principio, l’azione popolare in materia di procedimento giudiziale elettorale relativo all’elezione dell’assemblea regionale siciliana, come affermato da Cons. Giust. amm. Sic., 12 marzo 1992, n. 58, in *Cons. Stato*, 1992, I, p. 502; in via analoga TAR Sicilia, Palermo, 10 novembre 1986, n. 846, in *Foro amm.*, 1987, p. 1226. In materia di non ammissibilità dell’azione popolare nel procedimento referendario regionale, in quanto non assimilabile a quello elettorale a causa della finalità primaria del primo ad abrogare una legge e di quella del secondo ad eleggere un organo rappresentativo della volontà popolare, cfr. TAR Friuli Venezia Giulia, 26 ottobre 1996, n. 1126, in www.giustizia-amministrativa.it; TAR Puglia, Bari, Sez. II, 8 luglio 1993, n. 233, in *Riv. giur. scuola*, 1994, p. 302, circa l’impossibilità di esperire un’azione popolare in materia di elezioni dei componenti degli organi collegiali della scuola.

⁸²⁴ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2009, n. 6003, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui non vi rientrano i giudizi relativi alle delibere di accettazione delle dimissioni di un candidato eletto.

⁸²⁵ Osserva PIERA MARIA VIPIANA, *Contenzioso elettorale amministrativo*, cit., p. 17, cit., che non sarebbe peregrina l’ipotesi di configurare “una ordinaria azione individuale che esige un diretto interesse”; si tratta, in ogni caso, di ipotesi all’interno delle quali “è onere processuale dell’attore dimostrare la propria legittimazione a ricorrere attraverso il certificato di iscrizione nelle liste elettorali di pertinenza, o mediante una dichiarazione sostitutiva”: in questo senso TAR Friuli Venezia Giulia, 14 novembre 1994, n. 448, in *Foro amm.*, 1995, p. 11; TAR Lazio, Latina, 22 marzo 1999, n. 253, in *Tar*, 1999, I, p. 1257. Parte della giurisprudenza, inoltre, ammette anche un “ricorso collettivo, come proposizione, con un unico atto, sia della azione popolare che della azione a tutela della posizione di candidato da parte di soggetti che agiscono nella duplice veste di candidato e cittadino elettore, purché, però, le due azioni portino ad un risultato convergente”: in tal senso TAR Toscana, Sez. II, 23 ottobre 1997, n. 668, in *Rass. avv. Stato*, 1997, I, p. 266; TAR Campania, Napoli, Sez. II, 4 novembre 1999, n. 2875, in *Tar*, 1999, I, p. 283 ss.; Cons. Stato, Sez. V, 17 maggio 1997, n. 521, in *Cons. Stato*, 1997, I, p. 709. Interessanti anche le posizioni in materia di giudizi di impugnazione; per quanto concerne l’appello, tendenzialmente esso è configurato come azione popolare, ben potendosi verificare l’ipotesi che il ricorrente si dolga degli effetti della sentenza di prime cure circa il risultato elettorale,

un profilo che non scalfisce la connotazione del rimedio in oggetto quale azione popolare, anzi, semmai ne alimenta la compatibilità con un modello di tutela di tipo soggettivo. Difatti, il parametro della *vicinitas* considerato quale elemento limitativo della legittimazione ad agire, finanche in un'ipotesi di diffusione su una massa indefinita di potenziali attori, mostra abbastanza chiaramente l'idoneità del singolo attore popolare di farsi portatore di una vera e propria situazione giuridica soggettiva propria ed autonoma⁸²⁶.

Secondo quest'ordine di idee, pertanto, non pare accettabile la ricostruzione secondo la quale l'azione popolare, in materia elettorale, rappresenti una sorta di concessione elargita unicamente in vista del perseguimento di un interesse pubblico⁸²⁷, anche in virtù delle peculiarità⁸²⁸ che tale giudizio presenta all'atto della sua instautazione;

ma non anche dello stesso risultato "come acquisito in seguito alle predette operazioni": così Cons. Stato, Sez. V, 22 giugno 1996, n. 790, in *Foro amm.*, 1996, p. 1935. In merito al ricorso per Cassazione, invece, la possibilità viene ritenuta spettante soltanto a coloro i quali siano stati parti del giudizio precedente la sentenza impugnata, "e non anche ai cittadini elettori rimasti estranei al processo": in questo senso Cass. civ., Sez. I, 7 luglio 2000, n. 9065, in *Giust. civ. mass.*, 2000, p. 1511; Cass. civ., Sez. I, 1 febbraio 2000, n. 1103, in *Giust. civ.*, 2000, I, c. 1388; Cass. SS.UU., 1 febbraio 1991, n. 953, *Ivi*, 1991, I, p. 272. In dottrina cfr. NAZARENO SAITTA, *I giudizi elettorali*, cit., p. 136 ss.

⁸²⁶ Cfr. Cons. amm. giust. Sic., 1 marzo 1993, n. 83, in *Cons. Stato*, 1993, I, p. 429, nel senso che "l'azione popolare non è accordata al *quisque de populo*, ma ai cittadini elettori dell'ente delle cui elezioni si tratta, e, pertanto, non alla più ampia cerchia dei semplici residenti o dei cittadini italiani, ma solo ai cittadini concretamente titolari del diritto di elettorato attivo ed iscritti nelle liste elettorali di quel determinato ente le cui operazioni elettorali vengono impugnate".

⁸²⁷ Come invece sostenuto da PIETRO VIRGA, *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, vol. IV, cit., p. 404; in dottrina cfr. Cons. Stato, Sez., V, 7 marzo 2001, n. 1342, in *Foro amm.*, 2001, p. 494: "In materia di contenzioso elettorale, l'azione popolare rappresenta uno strumento preordinato alla tutela di interessi pubblici d'assoluta preminenza e, in particolare, del valore primario dell'ordinamento democratico"; in via parzialmente differente Cons. amm. giust. Sic., 1 marzo 1993, n. 83, cit., ad avviso del quale "l'interesse pubblico che sta a fondamento della proponibilità dell'azione popolare in materia elettorale non è costituito dal semplice ripristino della legalità in ipotesi violata dagli atti che vengono impugnati, ma è quello di garantire la genuinità del risultato elettorale, legittimando soggetti non direttamente interessati alla competizione elettorale a far valere in giudizio vizi che possono aver alterato il risultato elettorale, che è genuino se e quando realizza la corrispondenza tra le scelte del corpo elettorale e la composizione dell'organo elettivo".

⁸²⁸ Cfr. Cass. civ., Sez. I, 21 luglio 2008, n. 20092, in *Giust. civ. mass.*, 2008, p. 1192, nel senso di non considerare il Comune come soggetto idoneo ad assumere la qualifica di parte processuale; cfr. anche TAR Campania, Napoli, Sez. II, 3 aprile 2008, n.

una su tutte quella riguardante il giudicato, che, come osservato in alcuni rilevanti arresti, acquista autorità ed efficacia *erga omnes*, non essendo compatibile con la natura popolare dell'azione, con il suo carattere fungibile e con le sue funzioni e finalità, che gli effetti della pronuncia rimangano limitati alle sole parti del giudizio, “non operando, invece, anche nei confronti di tutti gli altri legittimati e dell'organo collegiale cui il giudizio stesso si riferisce”, non comportando ciò “che un giudicato negativo, formatosi in relazione ad uno specifico motivo di incompatibilità dell'eletto, sia preclusivo dell'instaurazione di altri possibili giudizi, nei quali venga dedotto un (differente) motivo di ineleggibilità, attesa l'evidente diversità delle rispettive *causae petendi*”⁸²⁹.

1.10.3. ... ed in materia di ricorsi avverso le licenze edilizie.

L'ultima categoria da esaminare, e, allo stesso tempo, la più densa di problematiche, presenta, in primo luogo, la caratteristica di risultare, formalmente abrogata e, tuttavia, di continuare non solo a godere di una interpretazione largamente utilizzata, soprattutto in virtù delle

1843, in *Foro amm. Tar*, 2008, p. 1075, ove, in tema di principio di unilateralità dell'azione, si afferma che “il principio di fungibilità cui risulta informato il giudizio elettorale, va coniugato con gli schemi tipici che caratterizzano il processo amministrativo, come processo di parti retto dal principio della c.d. unilateralità dell'azione, con la conseguenza che, in pendenza di un giudizio promosso da altro soggetto, l'atto di costituzione in giudizio non può che essere qualificato come intervento adesivo *in parte actoris*, sicché è destinato a rimanere travolto, in ragione del rapporto di accessorietà che lo lega al ricorso principale, dagli effetti processuali che si ricollegano alla dichiarazione di rinuncia del ricorrente principale”. Osserva, tuttavia, TAR Molise, 1 marzo 1989, n. 83, in *Foro amm.*, 1990, p. 728, che “la rinuncia al ricorso non sempre determina l'improcedibilità del giudizio, non potendo il medesimo estinguersi quando il terzo intervenuto faccia valere un suo, autonomo, diritto, poiché in tal caso si è in presenza di un cumulo di azioni e non della formazione di un unico rapporto processuale”; in senso fondamentalmente analogo Cass. civ., Sez. I, 21 settembre 1981, n. 5159, in *Giur. it.*, 1982, I, c. 15.

⁸²⁹ Così Cass. civ., Sez. I, 20 ottobre 2008, n. 25453, in *Giust. civ. mass.*, 2008, p. 1497; in senso conforme già Cass. SS.UU., 21 aprile 1982, n. 2464, in *Foro it.*, 1982, I, c. 1265.

elaborazioni giurisprudenziali, ma anche di esercitare una notevole influenza su tutta la materia degli interessi diffusi e della loro tutela giuridica⁸³⁰. Si è assistito, in particolare, ad un ridimensionamento, nonché travisamento, della portata applicativa di tale istituto ad opera della giurisprudenza, soprattutto amministrativa, in netto contrasto con le aspettative della dottrina che, all'indomani della sua previsione normativa, era concorde nel considerarla quale principale esponente della tipologia delle azioni popolari⁸³¹; il giudice amministrativo, infatti, ha escluso la possibilità che il riferimento al "chiunque", ai fini

⁸³⁰ Cfr., sul punto, l'art. 31, l. 17 agosto 1942, n. 1150 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica), come sostituito dall'art. 10, l. 6 agosto 1967, n. 765 (c.d. "Legge Ponte"), a tenore del quale "chiunque può ricorrere contro il rilascio della licenza edilizia in quanto in contrasto con le disposizioni di leggi o dei regolamenti o con le prescrizioni del piano regolatore generale e dei piani particolareggiati di esecuzione". Nonostante l'abrogazione dell'art. 31 ad opera dell'art. 136, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (T.U. sull'edilizia), si assiste ad una perdurante applicazione della norma da parte della giurisprudenza, secondo un orientamento per cui "la situazione di legittimazione e interesse all'impugnazione di un titolo edilizio da parte dei soggetti già individuati è ormai assurda alla stregua di principio generale dell'ordinamento": così TAR Liguria, Sez. I, 23 febbraio 2009, n. 261, in www.giustizia-amministrativa.it; cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, 22 dicembre 2007, n. 6613, *Ivi*, nel senso di considerare il rimedio *de quo* non alla stregua di un'azione popolare, bensì come azione alla quale sarebbero legittimati solo i soggetti aventi uno stabile collegamento con l'area interessata dall'intervento edilizio". Per alcune considerazioni in dottrina, cfr. ENRICO GUICCIARDI, *La decisione del "chiunque"*, cit., p. 193; FRANCESCO TERESI, *Considerazioni sull'azione popolare avverso le licenze edilizie e spunti ricostruttivi delle azioni popolari in generale*, cit., p. 836 ss.; ALDO MARIA SANDULLI, *L'azione popolare contro le licenze edilizie*, cit., p. 3 ss.; VINCENZO SPAGNUOLO VIGORITA, *Interesse pubblico e azione popolare nella "Legge ponte per l'urbanistica"*, cit., p. 387.

⁸³¹ In tal senso *Ivi*, p. 394: "Il piano letterale non consente dubbi, in quanto per chiunque deve intendersi, senza timore d'apparenti tautologie, veramente chiunque; e cioè il passante, l'amatore del paesaggio, il cittadino qualsiasi, l'associazione culturale". Osserva ALDO MARIA SANDULLI, *L'azione popolare contro le licenze edilizie*, cit., p. 6, come si tratti di "un'azione popolare di tipo correttivo, data a tutela dell'interesse comunitario di volta in volta implicato, del quale chi agisce ha diritto di ergersi, in proprio, a paladino, assumendo la veste di difensore dell'ente comunità di contro all'ente amministrazione, accusato di avere fatto mal governo di quell'interesse"; ad avviso di ENRICO GUICCIARDI, *La decisione del "chiunque"*, cit., p. 194, si tratterebbe, invece, di un'azione di tipo suppletivo, poiché "l'amministrazione dovrebbe annullare la licenza in via amministrativa". Cfr. anche FRANCESCO TERESI, *Considerazioni sull'azione popolare avverso le licenze edilizie e spunti ricostruttivi delle azioni popolari in generale*, cit., p. 839, il quale profila la possibilità che l'azione in questione presenti un carattere misto, "in parte di azione suppletiva, tutelando un interesse pubblico che l'amministrazione ha trascurato di perseguire in autotutela, in parte di azione correttiva, che difende interessi pubblici messi in calce con il rilascio della licenza illegittima".

dell'individuazione dei soggetti legittimati a proporre impugnazione avverso una concessione edilizia illegittima, sia idoneo a configurare un'azione *stricto sensu* popolare⁸³², dal momento che si richiede la presenza, *ex parte actoris*, di “uno stabile collegamento, di natura reale o obbligatoria, con l'area oggetto dell'intervento approvato.

Alla luce del summenzionato orientamento, perciò, la legittimazione ad agire spetterebbe unicamente a coloro i quali siano parte integrante di un insediamento territoriale ben individuato⁸³³, in ciò oltrepassandosi la statica concezione della proprietà privata⁸³⁴ a beneficio di un'apertura verso “tutti coloro i cui interessi di vita (familiari, economici ecc.) siano, comunque, correlati all'interesse urbanistico della

⁸³² Pietra angolare di un tale orientamento è stata Cons. Stato, Sez. V, 9 giugno 1970, n. 523, in *Giur. it.*, 1970, III, c. 193, ove si restringe la *legitimatō ad causam* ai soli soggetti posti in posizione differenziata rispetto alla collettività; in seguito, sulla stessa lunghezza d'onda, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 23 ottobre 1970, n. 800, in *Riv. giur. edil.*, 1970, I, p. 645 ss.; Cons. Stato, Sez. V, 16 febbraio 1971, n. 106, *Ivi*, 1971, I, p. 305 ss. Si era espresso invece, in precedenza, a favore dell'esistenza di una vera e propria azione popolare, Cons. Stato, Sez. V, 29 ottobre 1968, n. 1314, *Ivi*, 1968, I, p. 1444, nel senso che “lo scopo dell'art. 10, l. 6 agosto 1967, n. 765, è di consentire un più esteso ed efficace controllo sulle licenze edilizie, al fine di prevenire e di reprimere gli abusi, per cui il giudice deve prescindere dall'accertare, o meno, la sussistenza, in capo al ricorrente, dell'interesse a ricorrere”.

⁸³³ Sul punto Cons. Stato, Sez. V, 30 gennaio 2003, n. 469, in *Foro amm. Cds*, 2003, p. 136; Cons. Stato, Sez. V, 11 aprile 1995, n. 587, in *Foro amm.*, 1995, p. 910; Cons. Stato, Sez. V, 16 aprile 1982, n. 277, *Ivi*, 1982, I, p. 67 ss.; Cons. Stato, Sez. V, 24 ottobre 2001, n. 5601, *Ivi*, 2001, p. 2821; TAR Campania, Napoli, Sez. IV, 21 agosto 2008, n. 9955, in *Foro amm. Tar*, 2008, p. 2143; TAR Lazio, Roma, Sez. II, 4 ottobre 2005, n. 7749, *Ivi*, 2005, p. 3181; TAR Lombardia, Brescia, 8 settembre 2004, n. 1053, in *Riv. giur. edil.*, 2004, p. 2192; TAR Campania, Napoli, Sez. II, 5 aprile 2004, n. 4022, *Ivi*, 2004, p. 1148; TAR Liguria, Sez. I, 3 settembre 2002, n. 904, *Ivi*, 2002, p. 2827; nel senso di un legame tra l'elemento dello stabile insediamento e la figura dell'interesse legittimo, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 5 ottobre 1987, n. 598, in *Cons. Stato*, 1987, I, p. 1412.

⁸³⁴ Considera la legittimazione come collegata alla titolarità di un diritto, Cons. Stato, Sez. VI, 23 dicembre 2008, n. 6520, in *Foro amm. CdS*, 2008, p. 3431, nel senso che “l'interesse a ricorrere va riconosciuto solo ai soggetti che, in quanto titolari di diritti individuali, in ordine all'uso e al godimento di determinate porzioni di terreno, posseggono un interesse qualificato attinente allo sviluppo, anche edificatorio, del medesimo”. In altri casi è stato richiesto un interesse particolare e diretto del soggetto, al rispetto della disciplina edilizia, “che abbia la consistenza di un interesse legittimo in senso stretto”: così Cass. civ., Sez. II, 22 gennaio 1982, n. 427, in *Foro it.*, 1982, I, c. 1318.

particolare disciplina di ciascuna zona [...], tanto da potersi, appunto, considerare, quali portatori di interessi di zona”⁸³⁵.

Può senza dubbio evidenziarsi come l’orientamento *de quo* presenti ampi tratti di stabilità e consolidamento⁸³⁶, pur tuttavia non mancando elementi di distonia tra alcuni arresti nel senso di una irrilevanza della prova che l’abuso sia foriero di un danno specifico, in quanto insito nella

⁸³⁵ In questo senso cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. II, 2 novembre 2005, n. 10255, in *Foro amm. Tar*, 2005, p. 3585; analogamente Cons. Stato, Sez. V, 5 febbraio 2007, n. 452, in *Foro amm. CdS*, 2007, p. 510; Cons. Stato, Sez. VI, 20 maggio 2005, n. 2534, *Ivi*, 2005, p. 1557; Cons. Stato, Sez. V, 15 settembre 2003, n. 5172, *Ivi*, 2003, p. 2561; TAR Campania, Napoli, Sez. IV, 31 dicembre 2007, n. 16690, in *Foro amm. Tar*, 2007, p. 3885; TAR Puglia, Lecce, Sez. III, 15 ottobre 2005, n. 4493, *Ivi*, 2005, p. 3289; TAR Emilia Romagna, 7 giugno 1979, n. 336, *Foro amm.*, 1980, I, p. 1784. Sostanzialmente analoga la posizione di ALDO MARIA SANDULLI, *L’azione popolare contro le licenze edilizie*, cit., p. 7, laddove si sostiene che “la legittimazione a ricorrere appartiene propriamente ai membri delle singole frazioni, salvo che la divisione in frazioni non corrisponda ad una pluralità di unità territoriali autonome: in questo caso (che integra una questione di fatto) è irragionevole negare un interesse unitario a tutta la comunità cittadina”. In ultimo cfr. Cons. Giust. amm. Sic., 9 maggio 1990, n. 131, in *Cons. Stato*, 1990, I, p. 893, secondo cui “è rilevante il mero collegamento, non effimero, con la zona interessata alla costruzione assentita, che fa appunto suscitare un interesse qualificato all’impugnazione dinanzi al giudice amministrativo, sia nel caso in cui il collegamento derivi da un rapporto reale, che nel caso in cui dipenda da un rapporto obbligatorio o di altra natura, come quello derivante dall’insediamento abitativo *in loco*”; in riferimento al domicilio dell’attore, invece, sovente la giurisprudenza configura l’insediamento abitativo “come stabile ubicazione, cioè radicamento degli interessi familiari ed economici del soggetto, derivanti da rapporti sociali qualificati e consolidati, quindi, il luogo ove la persona risiede e ha il domicilio, che esprime e riassume il fondato legame della sua sfera giuridica e dei suoi diversi interessi con un definito accentrato urbano”: così TAR Sicilia, Catania, Sez. II, 26 luglio 1991, n. 629, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁸³⁶ Eccezione fatta per alcune divergenze in merito alle singole fattispecie: sulla legittimazione dei proprietari di immobili ubicati in prossimità dell’opera, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 5 febbraio 2007, n. 452, in *Foro amm. CdS*, 2007, p. 510; TAR Puglia, Sez. III, 18 agosto 2008, n. 2394, in *Foro amm. Tar*, 2008, p. 2205. Per alcuni riferimenti circa i rapporti tra l’azione in oggetto e la legittimazione dei portatori di interessi di natura commerciale, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 30 gennaio 2003, n. 469, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. V, 10 luglio 1981, n. 360, in *Foro amm.*, 1981, I, p. 1634. Cfr., inoltre, sul termine per impugnare, Cons. Stato, Sez. IV, 8 luglio 2002, n. 3805, in *Riv. giur. edil.*, 2003, I, p. 134, nel senso che “al fine della decorrenza del termine per l’impugnazione di una concezione edilizia rilasciata a terzi, l’effettiva conoscenza dell’atto si ha quando la costruzione realizzata rivela in modo certo ed univoco le essenziali caratteristiche dell’opera e l’eventuale non conformità della stessa al titolo o alla disciplina urbanistica, sicché, in mancanza di altri ed inequivoci elementi probatori, il termine decorre non con il mero inizio dei lavori, bensì con il loro completamento, a meno che non si deducano l’assoluta in edificabilità dell’area o analoghe censure, nel qual caso risulta sufficiente la conoscenza dell’iniziativa in corso”.

stessa violazione edilizia⁸³⁷, ed altri che, invece, richiedono, a seguito (o, per meglio dire, per effetto) della nuova costruzione, in violazione delle prescrizioni urbanistiche, la determinazione di una rilevante e pregiudizievole alterazione dell'assetto urbanistico ed edilizio⁸³⁸, ovvero, in alcuni casi, “che il ricorrente indichi la ragione, il come e la misura con cui il provvedimento impugnato si rifletta sulla propria posizione sostanziale, determinandone una lesione concreta, immediata ed attuale”⁸³⁹.

Un simile conflitto giurisprudenziale, circa l'impellenza e la risolutività della prova del pregiudizio patito in concreto, rappresenta un indubbio segnale dell'urgenza di delineare, in maniera corretta, il tema del significato sostanziale dell'azione popolare; dalla valenza più o meno astratta di questo istituto, nonché dalla tipologia di relazione che si intende far emergere tra il rimedio processuale e la situazione che ne costituisce il fondamento, infatti, scaturisce l'individuazione di quel *quid* che costituisce la pretesa del privato, e che, di conseguenza, conferisce un contenuto concreto alle situazioni giuridiche azionabili.

Dal canto suo, la dottrina più attenta si è impegnata non poco nell'elaborazione di valide critiche nei confronti del *trend* orientato a ridimensionare la legittimazione a ricorrere, adoperando, però, criteri ermeneutici non sempre coerenti tra loro. Da una parte, infatti, si è considerata l'azione popolare come una deformazione per l'intero sistema⁸⁴⁰, puntualizzando l'oscurità del criterio elaborato dalla giurisprudenza e considerando il riferimento ad una “certa zona di

⁸³⁷ Così, Cons. Stato, Sez. V, 19 settembre 2008, n. 4528, in *Foro amm. CdS*, 2008, p. 2431.

⁸³⁸ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 11 aprile 2007, n. 1672, in *Riv. giur. edil.*, 2007, VI, p. 1558; TAR Toscana, Sez. III, 11 giugno 2004, n. 2053, in *Foro amm. Tar*, 2004, p. 1685.

⁸³⁹ In tal senso cfr. Cons. Stato, Sez. V, 7 luglio 2005, in *Foro amm. CdS*, 2005, p. 2249, in riferimento ad un caso in cui gli interessati si erano limitati ad indicare, all'interno del ricorso originario, di essere tutti abitanti del quartiere oggetto del programma di intervento, senza precisare alcunché in relazione alla specifica vicinanza ed alla concreta lesione subita.

⁸⁴⁰ Si spinge addirittura per una declaratoria di illegittimità costituzionale ENRICO GUICCIARDI, *La decisione del “chiunque”*, cit., p. 198.

interessi” come un vero e proprio *rebus*⁸⁴¹, dal quale il concetto stesso di legittimazione ad agire non solo si ritroverebbe impedito nell’esercitare “quella funzione di garanzia che sembrava destinata a svolgere”, ma non sortirebbe, neppure, “alcun benefico effetto per il principio di certezza del diritto”⁸⁴²; dall’altra, invece, corroborando l’interpretazione testuale, il principio democratico⁸⁴³ e la sovranità popolare, si è ribadita la necessità di conferire al rimedio *de quo* una qualificazione di vera e propria azione popolare, intendendo, con il termine “chiunque”, un ricorrente interessato⁸⁴⁴ in quanto latore di un interesse proprio, che la legge riconosce degno di tutela, “arricchendo, in tal modo, la sua

⁸⁴¹ *Ibidem*, ove si precisa che “il risultato al quale perviene la sentenza avrebbe potuto fondarsi sull’art. 26 del T.U. sul Consiglio di Stato, per cui nell’art. 10 la formula dell’insediamento abitativo ha trovato occasione, ma non il fondamento giuridico”.

⁸⁴² Cfr. FABIO SAITTA, *L’impugnazione del permesso di costruire nell’evoluzione giurisprudenziale: da azione popolare a mero (e imprecisato) ampliamento della legittimazione a ricorrere*, in *Riv. giur. edil.*, 2008, p. 23; l’A. acutamente nota che “se alla disposizione della legge-ponte non si poteva davvero far dire di più di quanto le ha fatto, sinora, dire la giurisprudenza, forse sarebbe stato meglio cogliere la palla al balzo per affermare - ancorché in contrasto con le attuali linee di tendenza del processo amministrativo, che ormai da diversi anni sono, indubbiamente, nel senso dell’ampliamento della legittimazione processuale - che, a seguito della formale abrogazione della disposizione stessa per opera dell’art. 136 del T.U. sull’edilizia, si era tornati all’antico, ossia a quando, per impugnare i titoli edilizi, si ragionava con i tradizionali concetti di legittimazione e interesse a ricorrere, che vengono utilizzati per altre impugnative”.

⁸⁴³ Cfr. VINCENZO SPAGNUOLO VIGORITA, *Interesse pubblico e azione popolare nella “Legge ponte per l’urbanistica”*, cit., p. 388: “L’art. 10 della c.d. legge-ponte appresta uno strumento di controllo sugli abusi edilizi, di valore non solo tecnico ma anche morale e civile, in collegamento con l’elevato grado di interesse pubblico riconosciuto dal legislatore ad un settore determinato, tale da rovesciare l’obbedienza ordinaria all’opposto principio individualistico dell’azione”; osserva, in senso analogo, FRANCESCO TERESI, *Considerazioni sull’azione popolare avverso le licenze edilizie e spunti ricostruttivi delle azioni popolari in generale*, cit., p. 841, che l’azione popolare “risponde, al pari delle ipotesi di pubblicità nell’azione amministrativa, ai principi di sovranità popolare, partecipazione dei lavoratori all’organizzazione del Paese, di imparzialità dell’amministrazione”. Cfr. anche ALDO MARIA SANDULLI, *L’azione popolare contro le licenze edilizie*, cit., p. 5, il quale ritiene che il collegamento tra l’azione popolare ed il principio democratico sia foriero di un’esclusione, dal novero dei legittimati, dei soggetti stranieri, “in quanto l’azione popolare è uno strumento di democrazia diretta, uno *ius activae civitatis*, per la difesa di interessi comunitari”, e le persone giuridiche, sempre perché “si tratta di uno strumento di democrazia diretta, legato alla appartenenza ad un sistema che intende realizzare la immediata partecipazione degli individui componenti della comunità alle decisioni circa le sorti di questa”.

⁸⁴⁴ Cfr. VINCENZO SPAGNUOLO VIGORITA, *Op. ult. cit.*, p. 395.

personalità giuridica ed ampliando l'ambito della sua sfera di operatività e dei suoi poteri”⁸⁴⁵.

Uno scenario, dunque, alquanto ambiguo, che ruota attorno all'elemento dell'interesse generale, inteso quale possibile fulcro di discriminazione tra una concezione meramente oggettiva della tutela, volta al ripristino della legalità violata, ed una, invece, soggettiva, che muova dal basilare principio di assicurare tutela pronta ed effettiva a situazioni giuridiche non amorphe, ma vive e pulsanti, nonché diffuse in strati sempre più profondi della realtà sociale, e, perciò, suscettibili di ripetersi *ad libitum* in capo a sfere indeterminate ed indeterminabili di consociati.

1.11. Azioni a legittimazione plurima ed interesse generale: concezione oggettiva della tutela e ripristino della legalità violata dal diritto romano ad oggi.

A discapito dell'alea di interesse che ruota attorno all'istituto dell'azione a legittimazione plurima e, nello specifico, dell'azione popolare, che occupa la delicata posizione di eccezione alla regola in un processo, come quello amministrativo (e, in parte, anche quello civile), continuamente soggetto ad equivoci di ogni sorta, tuttavia sussiste, ancora, un forte margine di ambiguità circa la sua vera essenza e finalità, con la conseguenza che ridurlo ad una definizione arida e sterile, risulta non appagante, stante soprattutto la numerosa schiera di descrizioni che, nel tempo, vi è stata ricamata intorno⁸⁴⁶. La dottrina che si è occupata della questione ha subito profonde influenze dal diritto

⁸⁴⁵ Cfr. FRANCESCO TERESI, *Op. ult. cit.*, p. 844, il quale osserva anche che non si tratta di un'azione a carattere corporativo, bensì di carattere “diffusivo o collettivo, in quanto legittima tutti i cittadini a proporre ricorso di legittimità avverso le licenze”.

⁸⁴⁶ Cfr. CLAUDIO MIGNONE, *Azione popolare*, cit., p. 145; secondo LIVIO PALADIN, *Azione popolare*, cit., p. 88, “caratteristica dell'azione popolare è la sua esperibilità da parte di ogni componente una collettività in difesa di un pubblico interesse ad essa spettante, ma, al di là di questo vago elemento comune, non sembra possibile porre, da un punto di vista generale, alcuna precisazione ulteriore”.

romano e dalle interpretazioni che questo sistema giuridico ha dato all'azione popolare⁸⁴⁷; benché la pandettistica abbia fornito una configurazione dell'azione popolare come un rimedio dato al cittadino per la tutela di un proprio interesse⁸⁴⁸, un prevalente orientamento ne ha sottolineato, invece, i tratti di strumento di cui il cittadino risulta affidatario per la tutela di un interesse pubblico⁸⁴⁹, quasi come un rappresentante della comunità che agisce a difesa degli interessi di quest'ultima⁸⁵⁰.

Il passo che ha condotto all'elaborazione di una tesi che vedeva l'azione popolare quale espressione di un diritto soggettivo di tipo pubblico, nel quale si intrecciavano interesse individuale e pubblico⁸⁵¹, in

⁸⁴⁷ Sul punto cfr. CARLO FADDA, *L'azione popolare. Studio di diritto romano ed attuale. Vol. I. Parte storica. Diritto romano*, UTET, Torino, 1894, p. 364 ss.

⁸⁴⁸ Cfr. FRIEDRICH CARL VON SAVIGNY, *System des heutigen Römischen Rechts*, vol. II, Veit, Berlin, 1840, §73, p. 131 ss.; IDEM, *Das Obligationenrecht als Teil des heutigen Römischen Rechts*, Veit, Berlin, 1853, p. 314; THEODOR MOMMSEN, *Die Staatsrechte der lateinische Gemeinde Salpensa und Malaca in der Provinz Baetica*, in IDEM, *Gesammelte Schriften. I. Juristische Schriften*, Weidmann, Berlin, 1905, p. 332 ss.; RICHARD MASCHKE, *Zur Theorie und Geschichte der Popularklage. Erster Beitrag*, in *Zeitschrift für Zivilprozeß*, 1886, p. 225 ss. Per i romani, tuttavia, esistevano differenti tipologie di *actiones populares*, in cui la legittimazione veniva attribuita, in primo luogo, ad un soggetto che ne avesse interesse diretto ed immediato, e, solo secondariamente, ad ogni altro; inoltre i giuristi romani collegano l'essenza dell'azione popolare alla circostanza che esse erano tese alla riparazione di un torto subito.

⁸⁴⁹ Sul tema cfr. DOMENICO BORGHESI, (voce) *Azione popolare*, cit., p. 1, il quale osserva come il *quavis de populo* dotato di legittimazione ad agire non facesse valere un interesse suo proprio, ma di tutto lo Stato, rispetto al quale rivestiva, quindi, una funzione "procuratoria, sulla falsariga del mandato con rappresentanza"; dello stesso avviso VITTORIO SCIALOJA, *Procedura civile romana*, Anonima romana editoriale, Roma, 1936, p. 342, al quale si deve la brillante intuizione di considerare l'azione popolare come un "diritto diffuso tra i membri della comunità e, tuttavia, proprio di ciascun membro della collettività". Secondo questa prospettiva, infatti, l'attore popolare non sarebbe stato un rappresentante dello Stato, né di sé stesso, agendo, invece, *uti civis* ed esercitando un diritto appartenente alla sfera giuridica di tutti i cittadini".

⁸⁵⁰ In questo senso cfr. ANDREA LUGO, *Azione popolare - a) Parte generale*, cit., p. 861, ove si nota che "era considerata una singolarità che non inficiava l'indicato carattere dell'azione popolare, la circostanza che l'attore, pur perseguendo l'offensore del pubblico interesse, acquisiva l'importo della multa nel caso di vittoria e, in taluni casi, era ammesso a promuovere l'applicazione di pene pecuniarie a favore dello Stato, pur potendo conseguire una parte della multa a titolo di premio".

⁸⁵¹ Cfr. CARLO FADDA, *L'azione popolare. Studio di diritto romano ed attuale. Vol. I. Parte storica. Diritto romano*, cit., p. 299, il quale osservava come "*popularis* non significa 'cosa fatta nell'interesse dello Stato come tale', ma 'cosa che si attaglia ad

una quasi perfetta coincidenza⁸⁵², si è rivelato alquanto breve; nella definizione del Digesto⁸⁵³, infatti, il *suum* viene inteso quale complemento predicativo⁸⁵⁴ dell'oggetto *ius*, per cui, come è stato osservato, la popolarità dell'azione è insita nella sua attitudine a difendere “come proprio il diritto del popolo”⁸⁵⁵.

Storicamente la motivazione più profonda di una siffatta configurazione andava ricercata nelle radici di una struttura gentilizia delle comunità romane, all'interno delle quali Stato e popolo collaboravano in via equivalente, fino a sovrapporsi come entità stesse, e “le persone fisiche non sparivano affatto nell'astrazione di una personalità diversa, per cui chi agiva per il bene della *res publica* realizzava un interesse che gli apparteneva non come singolo, ma come

ogni cittadino senza distinzione”; quindi la *actio popularis* non si identifica con la *actio pro populo*. Tuttavia, non vi è né vi può essere azione concessa a *quivis de populo* la quale non si fondi sopra una ragione di pubblico interesse”. Per questo motivo, prosegue il fine giurista, “la popolarità dell'interesse e la popolarità della legittimazione sono fra loro indissolubilmente congiunte, proprio perché lo Stato e l'individuo sono indissolubilmente e strettamente legati, ed è, anzi, impossibile fare netta e recisa distinzione fra diritti della comunione e diritti de' singoli come membri di questa”. Sul punto cfr. anche FRANCO CASAVOLA, *Studi sulle azioni popolari romane. Le actiones populares*, Jovene, Napoli, 1958, p. 15: “L'azione popolare romana si situa tra lo *ius privatum* e lo *ius publicum*, e l'interesse da essa tutelato è dislocabile tra l'interesse privato e quello pubblico”.

⁸⁵² Così, ancora, CARLO FADDA, *L'azione popolare. Studio di diritto romano ed attuale. Vol. I. Parte storica. Diritto romano*, cit., p. 319, ad avviso del quale “ogni partecipazione del cittadino all'attuazione di norme nell'interesse generale ha il suo fondamento in un diritto che a lui spetta come parte della comunità, *quasi unus ex populo*; che, naturalmente, l'atto che egli pone in essere *iure suo*, è compiuto da lui non nel proprio interesse particolare, ma nel suo interesse civico, epperò anche in rappresentanza dell'interesse identico di tutti i consociati. Appunto questa caratteristica pubblica dà al diritto in questione quella impronta speciale che ha ogni diritto pubblico: quella, cioè, di essere, ad un tempo, un *munus publicum*, un sacro dovere”.

⁸⁵³ Risulta chiara, d'altra parte, la definizione di PAOLO (8 ad ed.), in *D.47.23.1*, secondo cui: “*Eam popularem actionem dicimus, quae suum ius populi tuetur*”.

⁸⁵⁴ In questo senso cfr. CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 262.

⁸⁵⁵ In questo senso cfr. ARDUINO OBERDAN ALBANESE, *L'azione popolare da Roma a noi*, cit., p. 37, nel senso che “esiste una speciale vocazione civica, per la quale il cittadino partecipa con costante fervore allo svolgimento della vita pubblica, perché si sente elemento costitutivo fondamentale della collettività, e tale partecipazione egli pone in essere *iure suo*, non tanto per un suo particolare interesse, quanto per il bene di tutti i cittadini”.

membro della comunità”⁸⁵⁶, pur essendo stato, un tale metodo esegetico, significativamente condizionato dalle idee tardo ottocentesche della perfetta equivalenza e pariteticità dell’interesse statale con quello dei singoli⁸⁵⁷.

Alcune indagini più approfondite, tuttavia, hanno messo in luce una ferma contrapposizione tra i concetti di *publicus* e *popularis*, nella misura in cui il primo sarebbe “denso di concetti giuridico-formali relativi al *populus*-Stato”, mentre il secondo coinvolgerebbe una pluralità di sfere semantiche riferite al “*populus* quale estraneo e soggetto al potere o ad una frazione di esso, distinta dalla classe di governo, dagli *optimates*”; il concetto di *populare*, insomma, “abbraccia quello che qualunque cittadino può compiere nel suo proprio interesse”⁸⁵⁸. Inoltre, come pure è stato osservato, l’asserita compenetrazione tra cittadini e Stato, sulla quale si baserebbe la ricostruzione suesposta, si lega, a sua volta, alla mancanza, all’interno dello Stato, dell’elemento della personalità giuridica⁸⁵⁹, dato chiaramente incompatibile con le recenti acquisizioni giuridiche dell’ordinamento.

⁸⁵⁶ Cfr. DOMENICO BORGHESI, (voce) *Azione popolare*, cit., p. 1.

⁸⁵⁷ In questo senso cfr. FRANCO CASAVOLA, *Studi sulle azioni popolari romane. Le actiones populares*, cit., p. 8.

⁸⁵⁸ *Ivi*, p. 12; l’illustre A. osserva come l’*actio popularis* abbia aperto “uno spazio all’individuo ed ai suoi interessi tra le due forme tradizionali della giuridicità romana, ordinate nella bipolarità Stato-famiglia; *populus* è, infatti, l’empirico insieme degli individui che popolano la città, che rivendicano come *ius suum* il riconoscimento e la tutela di interessi, non ricompresi nella *res familiaris* ed estranei alla *res publica*, ma posti dall’ambiente comune in cui si svolgono le loro individuali e quotidiane attività. È il *populus* dei passanti, degli utenti della *res publica*, dei destinatari della prestazione giurisdizionale, dei credenti nella quiete della vita d’oltretomba”. Nella tarda Repubblica, si prosegue, “con la crisi dell’istituto familiare, la fungibilità tra individuo e famiglia diviene inattuale, cosicché l’individuo chiede una sua autonomia; in questo contesto, il *populus* è il più ampio e generico termine di riferimento entro cui possa rendersi possibile l’apprezzamento dell’individuo fuori dei gruppi familiare e statale, divenendo un preciso recipiente logico-naturalistico per la comprensione delle attività individuali; una categoria ampia e comprensiva, priva di quei profili formali che caratterizzano, rigidamente, la *res familiaris* e la *res publica*. Nel *populus* l’individuo acquistava il suo spazio maggiore e come *unus ex populo* egli era, completamente, individuo”.

⁸⁵⁹ Cfr. ANTONIO TROCCOLI, *Un istituto giuridico da rivalutare: l’azione popolare*, in *Rass. parl.*, 1971, p. 88, ove si aggiunge che “manca il concetto di personificazione dello Stato, con la conseguenza che questo non costituisce una entità astratta, distinta dai soggetti che lo costituiscono, ma è strutturalmente frazionato tra i vari membri ed

A discapito della notevole quantità di cortine fumogene che cingono l'interpretazione dell'azione popolare romana poggiata sull'immedesimazione tra l'interesse pubblico e quello privato del cittadino proponente, la dottrina che si è occupata dell'analisi dell'istituto, alla luce della sistematica ordinamentale italiana, ha subito da essa profonde influenze e, per certi aspetti, illuminazioni. Un consolidato orientamento di pensiero, infatti, attribuisce all'istituto *de quo* una connotazione eminentemente oggettiva⁸⁶⁰, rinvenendone una predisposizione naturale a “far valere l'osservanza del diritto obiettivo”⁸⁶¹, dal momento che essa è data al cittadino non in difesa di un suo particolare interesse, ma “in difesa dell'interesse generale”⁸⁶². Per

entità sociali che lo compongono; dal che deriva che il cittadino è ‘parte dello Stato’ e non subordinato ad esso”.

⁸⁶⁰ Cfr. LODOVICO MORTARA, *Commentario del Codice e delle leggi di procedura civile*, vol. II, cit., p. 607, ad avviso del quale l'azione popolare va considerata come “strumento di salvaguardia del diritto obiettivo”; sul tema cfr. anche VITTORIO DENTI, *Relazione introduttiva*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 14, nel senso che “nell'azione popolare rileva l'interesse pubblico all'osservanza della legge o al corretto funzionamento degli organi amministrativi”. Si rimanda anche a VINCENZO SPAGNUOLO VIGORITA, *Principio individualistico nel processo amministrativo e difesa dell'interesse pubblico*, cit., p. 630; FRANCESCO MANGANARO, *Difesa civica e azione popolare*, in FRANCESCO ASTONE - FRANCESCO MANGANARO - ANTONIO ROMANO TASSONE - FABIO SAIITA (a cura di), *Cittadinanza ed azioni popolari*, cit., p. 241.

⁸⁶¹ Così FEDERICO CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, cit., p. 268; configura la concezione oggettiva di azione popolare come una reazione “sociopolitica” al modello di Stato liberale, GIORGIO RESTA, *Azioni popolari, azioni nell'interesse collettivo, “class actions”: modelli e prospettive di riforma in una recente riflessione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2007, fasc. II, p. 335: “L'azione popolare appartiene a quelle tecniche a carattere compensatorio volte a colmare le lacune del sistema di tutela individuale dei diritti, ricevuto dalla tradizione liberale e ormai strutturalmente inadeguato a rispondere alle molteplici istanze di protezione avanzate dalla società e fatte gravare sul sistema giuridico”.

⁸⁶² Cfr. ANTONIO TROCCOLI, *Un istituto giuridico da rivalutare: l'azione popolare*, cit., p. 85; in senso analogo VEZIO CRISAFULLI, *Azione popolare*, cit., p. 140, ad avviso del quale “si tratta di un mezzo, fondamentale, diretto alla cura del diritto obiettivo, indipendentemente da ogni movente o preoccupazione di utilità personale diretta ed immediata”; cfr. anche ROBERTA LOMBARDI, *Azioni popolari “atipiche” e tutela degli interessi diffusi*, in FRANCESCO ASTONE - FRANCESCO MANGANARO - ANTONIO ROMANO TASSONE - FABIO SAIITA (a cura di), *Cittadinanza ed azioni popolari*, cit., p. 168, la quale nota che “nell'azione popolare il rapporto cittadino-amministrazione è improntato ad un modello relazionale di stampo realisticamente collaborativo, dove il soggetto svolge, in funzione quasi procuratoria, un ruolo utile anche alla collettività”. In giurisprudenza cfr. TAR Puglia, Bari, Sez. II, 28 giugno

converso è stato osservato come se l'azione fosse, in ogni caso, fondata su un interesse proprio dell'attore, non sussisterebbe necessità alcuna che la legge predisponesse un'azione di tipo straordinario, quale, appunto, quella popolare, essendo ampiamente sufficiente l'applicazione del generale principio secondo cui l'interesse considerato come *mensura actionis*; di conseguenza, l'affermazione dell'azione popolare come ammissibile unicamente quando chi la sperimenta abbia un interesse preciso, diretto e personale a valersene, equivarrebbe a confonderla con l'azione privata comune⁸⁶³.

La dottrina che individua nell'azione popolare un elevato coefficiente di vincolo finalistico, *id est* la tutela dell'interesse pubblico, è immediatamente fiancheggiata da quanti collocano l'istituto *de quo* in una posizione di mezzo, sia rispetto alla legittimazione dello Stato a far

2002, n. 3192, cit., p. 2169, nel senso che l'azione popolare è “espressione del passaggio da una amministrazione di tipo autoritario, le cui determinazioni calano dall'alto e sono ‘subite’ dagli amministratori che se ne interessano solo se individualmente lesi da quelle, ad una, viceversa, fondata sull'attiva partecipazione degli amministrati medesimi in senso collaborativo”.

⁸⁶³ Cfr. TOMASO BRUNO, *Azione popolare*, in *Dig. it.*, vol. IV, parte II, UTET, Torino, 1893-1899, p. 959, il quale precisa: “Non si vuol dire che l'interesse personale debba sempre esulare e che il privato non possa, come conseguenza ed in via prettamente accessoria, ricavare un utile diretto dallo sperimento dell'azione, ma intendiamo di affermare che, allorquando il motore dell'azione trovasi principalmente nell'interesse dell'attore popolare, non occorre una legge speciale perché l'azione possa intentarsi, bastando la norma generale secondo la quale l'interesse è preso come una misura dell'azione. Quindi se un cittadino agisce per la tutela di un diritto suo proprio, tale azione non deve essere considerata come popolare sol perché riguarda anche diritti appartenenti a tutti gli altri suoi concittadini; così non sono azioni popolari quelle che i privati possono sperimentare non per la sola qualità di cittadini *uti cives*, ma *uti singuli* e *uti cives*, quali sono, appunto, gli usi civici”. In senso analogo cfr. VEZIO CRISAFULLI, *Azione popolare*, cit., p. 142, ad avviso del quale per aversi un'azione popolare sono necessarie tre condizioni: “un diritto (o interesse) spettante allo Stato o ad altro ente pubblico; l'esercizio giudiziale di tale diritto o interesse, assunto spontaneamente da un privato qualsiasi in nome proprio; un interesse (di natura anche meramente altruistica) dell'attore al riconoscimento e all'attuazione del diritto fatto valere, giustificante, rispetto all'ordinamento giuridico, la sua legittimazione quale azione popolare”. Di conseguenza, prosegue l'A., “non può esserci azione popolare laddove il diritto (o interesse) fatto valere dall'attore gli appartenga in proprio, come avviene, per es., per le azioni a tutela delle c.d. servitù pubbliche, che possono intentarsi anche da qualunque privato cittadino, il quale, in quanto membro della collettività titolare della servitù, ha un diritto subiettivo proprio da far valere sui beni privati soggetti a uso pubblico, per l'esercizio di tale uso da altri contestato, o quando alcuno agisca a tutela di un diritto di un ente pubblico non già in nome proprio, ma quale organo o rappresentante dell'ente medesimo”.

valere interessi di natura pubblica, sia rispetto alla legittimazione dei cittadini a far valere interessi propri; posizione sapientemente riassunta nella statuizione secondo cui “non si può affermare che l’attore popolare agisca senza interesse personale, ma neppure può dirsi che agisca per il solo interesse personale”⁸⁶⁴.

E però, finanche nelle trame di queste ricostruzioni, sembra predominare una inquadratura piuttosto aleatoria della situazione giuridica soggettiva oggetto di lesione, quasi dipinta come una eventualità meramente accidentale, che si aggiunge, senza sostituirsi, al perseguimento dell’interesse generale che rimane, anche sotto le sembianze di interesse indiretto, la reale *vis propulsiva* dell’azione popolare; tutto ciò concorre a conferire alle azioni *de quibus* uno *status* di strumenti sempre interpretabili nel senso della finalizzazione alla difesa di un interesse della comunità, “seppure accompagnati, sovente, da un interesse individuale del promotore”⁸⁶⁵.

Ne deriva, a questo punto, che il soggetto proponente l’azione popolare, in quanto difensore di un interesse a carattere generale che, allo stesso tempo, lo implica e lo oltrepassa, viene elevato ad organo per certe funzioni le quali, per natura loro, appartengono ad una sfera superiore⁸⁶⁶, oppure è inquadrato nell’istituto dell’esercizio privato di pubblica funzione⁸⁶⁷, talora specificata come funzione di controllo⁸⁶⁸; tra l’altro,

⁸⁶⁴ In questi termini LODOVICO MORTARA, *Commentario del Codice e delle leggi di procedura civile*, vol. II, cit., p. 608: “Le azioni popolari sono indirizzate alla difesa di un interesse pubblico che è anche individuale dell’attore, in quanto facente parte di una certa comunità (dalla quale, appunto, egli trae la propria legittimazione)”.

⁸⁶⁵ Cfr. FABRIZIO TIGANO, *Le azioni popolari suppletive e correttive*, cit., p. 6.

⁸⁶⁶ Cfr. ALFREDO CODACCI PISANELLI, *Le azioni popolari*, cit., p. 15; considera l’attore popolare come un organo dello Stato, VEZIO CRISAFULLI, *Azione popolare*, cit., p. 140; cfr. anche UMBERTO BORSI, *Le funzioni del comune italiano*, in VITTORIO EMANUELE ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, cit., p. 400, il quale rinviene nell’azione popolare “un’alta manifestazione di solidarietà sociale, che consente di far valere in tribunale un diritto del popolo”.

⁸⁶⁷ Cfr. GUIDO ZANOBINI, *L’esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in IDEM, *Scritti vari di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1955, p. 96; FRANCESCO DE LEONARDIS, *Esercizio privato di pubbliche funzioni e di pubblici servizi*, in SABINO CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, cit., p. 2296.

ricostruzioni in tal senso necessitano, per ragioni di ordine logico-sistematico, di riferimenti complessi ad istituti *stricto sensu* processualistici quali la rappresentanza⁸⁶⁹ o la sostituzione⁸⁷⁰.

⁸⁶⁸ Sul punto cfr. UGO FORTI, *I controlli sull'amministrazione comunale*, in VITTORIO EMANUELE ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, cit., p. 615, ad avviso del quale "l'azione popolare rappresenta una forma di controllo improprio o non statutale, attribuito ad organi tratti dal seno stesso della corporazione comunale"; fa, invece, riferimento a "mezzi impropri ed indiretti di controlli sostitutivi", EMILIO BONAUDI, *Comune, provincia e istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza nel diritto positivo italiano*, Fratelli Bocca, Torino, 1922, p. 301; LUIGI GIOVENCO - ANTONIO ROMANO, *L'ordinamento comunale*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 54 ss.; contrasta una simile ricostruzione FABRIZIO TIGANO, *Le azioni popolari suppletive e correttive*, cit., p. 51, ad avviso del quale, "per l'esercizio del controllo sostitutivo, si rende necessario un comportamento negativo o, comunque, di rifiuto, mentre nell'azione popolare è sufficiente la mera inerzia degli organi comunali".

⁸⁶⁹ Cfr. FEDERICO CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, cit., p. 259, nel senso di una ricostruzione mirata all'elaborazione di una teoria dell'azione "procuratoria": l'A., infatti, evidenzia che "nell'azione sostitutiva, il cittadino difende un interesse dell'ente pubblico, in luogo degli amministratori dell'ente medesimo, mentre, in quella correttiva, la tutela del diritto oggettivo corrisponde ad un diritto soggettivo dello Stato. Ne consegue, in entrambi i casi, che l'attore popolare agisce per la difesa di un interesse che non è suo, ma dell'ente pubblico". Interessanti anche le riflessioni di VITTORIO EMANUELE ORLANDO, *L'abolizione dell'azione popolare e il principio della perpetuatio jurisdictionis*, in IDEM, *Scritti vari di diritto pubblico e scienza politica*, Giuffrè, Milano, 1940, p. 369, ove si configura l'attore popolare come un "rappresentante straordinario, eventuale ed eccezionale del Comune", escludendo, però, che si tratti di una rappresentanza in senso proprio, dal momento che la rappresentanza, così come intesa in diritto pubblico, comprende l'attribuzione della qualità di organo; fortemente critico nei confronti di questa impostazione è ANDREA LUGO, *Azione popolare - a) Parte generale*, cit., p. 865, il quale rileva che si tratta di una spiegazione alquanto approssimativa, in quanto "fa riferimento ad una nozione impropria di rappresentanza, quella indiretta o di interessi, e non si adatta allo schema giuridico di quest'ultima, per la semplice ragione che l'attore popolare agisce in proprio nome e assume, personalmente, la responsabilità della lite".

⁸⁷⁰ Cfr. VEZIO CRISAFULLI, *Azione popolare*, cit., p. 138: "Azione popolare è il potere giuridico (diritto subiettivo) attribuito in certi casi ad un soggetto, quale cittadino o quale membro dell'elemento personale di un ente pubblico o di una pubblica collettività, di far valere in giudizio, in nome proprio, un diritto (largamente inteso) dello Stato o dell'altro ente o della collettività cui appartiene". Da una simile definizione risulta chiaramente che le azioni popolari, quanto a natura giuridica, integrano un caso di esercizio privato di pubbliche funzioni; da un punto di vista processuale sono, invece, ipotesi di sostituzione processuale: il privato agisce in nome proprio o in luogo della pubblica amministrazione, titolare del diritto fatto valere per essa dal privato medesimo (azione suppletiva) o per correggere, sempre nell'interesse generale, al quale si collega un suo proprio interesse particolare, l'attività delle pubbliche amministrazioni (azione correttiva)". Si veda anche l'insegnamento di GIUSEPPE CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale civile*, cit., p. 598, il quale colloca l'azione popolare, di tipo suppletivo, nell'ambito della sostituzione processuale, "ove si agisce in nome proprio per un diritto altrui (per fare valere un

La sostanziosa mole di riferimenti in appoggio alla teoria oggettiva dell'azione popolare, tuttavia, presta il fianco ad una serie di incertezze e di critiche. Nella fattispecie, risulta assai poco appagante il rimando all'organo, idoneo ad assorbire, quasi annullare, il cittadino nella macro-entità dell'ente, contribuendo, così, a depauperare l'azione popolare della sua efficacia e forza di impatto, che si fonde, anch'essa, nell'azione dell'ente⁸⁷¹; così come non soddisfa, del pari, l'orientamento incentrato sulla sostituzione, volto a determinare il fulcro di incidenza dell'avvicendamento nella sfera giuridica del sostituito, lasciando in un limbo di incertezza la dinamica del rapporto intercorrente tra sostituto e sostituito⁸⁷², a discapito della decisività dell'elemento in esame ai fini

diritto spettante alla pubblica amministrazione) e con acquisizione della qualità di parte. Essa presuppone una specifica autorizzazione legislativa a far valere in giudizio un diritto altrui in virtù di un rapporto sottostante con il soggetto sostituito, ed è questo rapporto che fa sì che l'attività del sostituto produca effetti nei confronti del sostituito; diversamente, nell'azione correttiva, viene fatto valere un diritto di cui l'attore è titolare e non ha soltanto l'esercizio”.

⁸⁷¹ Cfr. SALVATORE SATTA, *Azioni popolari e perpetuatio jurisdictionis*, in IDEM, *Teoria e pratica del processo. Saggi di diritto processuale*, Società Editrice “Il Foro italiano”, Roma, 1940, p. 373.

⁸⁷² Cfr. LIVIO PALADIN, *Azione popolare*, cit., p. 89, ad avviso del quale “il riferimento alla sostituzione determina il venir meno di ogni autonoma ragion d'essere dell'azione, la quale semplicemente scompare nell'azione dell'ente; identico sarebbe, perciò, il diritto da far valere ed identico il risultato finale dell'azione popolare, rispetto all'azione direttamente esperibile dall'ente pubblico in questione, per la reintegrazione della sua sfera giuridica lesa, e l'unico elemento distintivo consisterebbe nella diversità del rapporto sottostante tra i soggetti legittimati ad agire e la pubblica amministrazione. Nel caso dell'azione popolare non si tratterebbe di un vero e proprio titolare di un pubblico ufficio, legato all'ente da un'ordinaria relazione organica, ma di un soggetto privato esercitante la pubblica funzione dell'indiretta tutela giuridica dell'ente, oppure di organo straordinario dello Stato o del minore ente pubblico del quale si tratti”. Osserva poi ANDREA LUGO, *Azione popolare - a) Parte generale*, cit., p. 867, che “l'essenza della sostituzione risiede nella legittimazione di un soggetto ad esercitare l'azione appartenente ad un altro soggetto, per cui lo Stato cura gli interessi pubblici che formano oggetto delle azioni popolari correttive, mediante atti di amministrazione attiva, ma non dispone di un potere di azione per questo scopo”. L'azione popolare correttiva, dunque, ad avviso dell'A., “non ha corrispondente in un'azione dell'ente pubblico, poiché manca in essa proprio l'elemento della sostituzione; e l'interesse dell'attore popolare ha, in questo caso, una consistenza giuridica diversa dall'interesse dello Stato, con il quale pure necessariamente coincide, il che è quanto dire che è un interesse autonomo”. Riguardo l'azione popolare di tipo suppletivo, invece, l'A. considera l'attore come un soggetto che “tende alla difesa di un diritto o di un interesse legittimo, che è nel patrimonio di un ente pubblico; e l'interesse civico dell'attore non è che un interesse riflesso rispetto a quel diritto: l'attore assume la veste di sostituto processuale e la sua legittimazione

della stessa proponibilità dell'azione popolare. La qualificazione dell'azione popolare come mezzo di controllo e di ripristino dello *status quo ante*, in termini di legalità violata, ha, per larga parte, attinto linfa vitale dalla consolidata distinzione tra azioni correttive e suppletive, e, di riflesso, dalla atavica strutturazione delle relazioni tra interessi privati e generali⁸⁷³.

Non è mancato, in proposito, chi abbia osservato come, all'interno dell'azione sostitutiva, la centralità del diritto oggettivo andrebbe a perdere in termini di evidenza, dal momento che l'attore popolare si qualificerebbe come portatore di un diritto soggettivo della collettività; al contrario, nell'azione correttiva, sarebbe la presenza del diritto soggettivo a mancare di nitidezza, in quanto il privato agirebbe mosso dal pubblico interesse, facendo valere un diritto soggettivo dello Stato, al punto da confondere le due realtà giuridiche⁸⁷⁴. Tuttavia non risulterebbe eccessivamente strana la considerazione che anche un proprio diritto soggettivo possa essere idoneo a provocare la sostituzione del privato

ha carattere sussidiario rispetto a quella dell'ente titolare del diritto". Analogamente cfr. DOMENICO BORGHESI, (voce) *Azione popolare*, cit., p. 8, ad avviso del quale "questo interesse meramente riflesso è analogo a quello che, in generale, il sostituto ha all'esercizio della funzione giurisdizionale in merito ad un rapporto giuridico altrui". L'aspetto di diversità è ravvisabile nella circostanza che, mentre nella sostituzione processuale la legittimazione straordinaria rinviene una sua giustificazione nell'ambito del rapporto di carattere sostanziale intercorrente tra sostituto e sostituito, nell'azione popolare essa è attribuita al privato *uti civis*; sul punto cfr. anche EDOARDO GARBAGNATI, *La sostituzione processuale nel nuovo codice di procedura civile*, cit., p. 228. Si è schierato contro la possibilità di ravvisare una sostituzione processuale nell'azione popolare suppletiva LUIGI MONACCANI, *Azione e legittimazione*, cit., p. 398, poiché, a suo avviso, "la legittimazione viene riconosciuta al cittadino oltre all'ente, per cui vi sarebbe, in realtà, concorso di azioni". Nel senso di una accessorialità della legittimazione del sostituto, rispetto a quella dell'attore popolare, ANTONIO TROCCOLI, *Un istituto giuridico da rivalutare: l'azione popolare*, cit., p. 85, poiché "quest'ultimo non viene estromesso nel caso in cui l'ente, titolare del diritto fatto valere, partecipi al giudizio".

⁸⁷³ In questo senso cfr. FABRIZIO TIGANO, *Le azioni popolari suppletive e correttive*, cit., p. 20; in tema anche LIVIO PALADIN, *Azione popolare*, cit., p. 91: "Talora si ritiene che solo nelle azioni suppletive ci sarebbe una forma di sostituzione processuale, mentre nelle azioni correttive l'attore sarebbe titolare del diritto fatto valere; ma, se si nega il carattere sostitutivo in senso tecnico dell'azione popolare, viene a cadere la ragion d'essere della distinzione tra azioni suppletive e correttive".

⁸⁷⁴ Cfr. FEDERICO CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, cit., p. 20.

alla pubblica amministrazione nell'esercizio dell'azione, così come la propensione ad incoraggiare un'attività correttiva non è incompatibile con un suo svolgimento nel campo dell'interesse pubblico, nell'ottica di un mutuo giovamento di tutela.

Da quanto osservato può evincersi che la teoria che attribuisce all'azione popolare la precipua funzione di conferire salvaguardia al diritto obiettivo presenta una debole portata applicativa, in virtù del fatto che, conformemente a quanto si è evidenziato in dottrina, il rapporto osmotico tra interesse pubblico e privato, sul quale essa si fonda, si pone in netta antitesi con il dato, di natura costituzionale, secondo cui le relazioni tra cittadino e Stato non possono che avere una natura, principalmente, politica, e, come tale, non in grado di intaccate la separazione tra le rispettive sfere di interessi⁸⁷⁵.

Risulta difficile, pertanto, ipotizzare un soggetto privato che agisca, in via del tutto libera ed esclusiva, nell'interesse della pubblica amministrazione, anche perché si assisterebbe ad una violazione del principio di democraticità, a tenore del quale sono necessarie procedure di tipo oggettivo per selezionare il *quis* in grado di perseguire detto interesse; in questa prospettiva non pare sufficiente l'eventualità che un soggetto prenda, in maniera autonoma, la decisione di avvalersi di una norma attributiva di un diritto di azione.

La commistione tra posizioni giuridiche (private e pubbliche) ed interessi vari, figlia, per certi aspetti, dei mai del tutto risolti nodi interpretativi afferenti, da un punto di vista sostanziale, i concetti stessi di norma di azione e di interesse legittimo (unitamente alla problematica

⁸⁷⁵ Cfr. FABRIZIO TIGANO, *Le azioni popolari suppletive e correttive*, cit., p. 24; si veda anche quanto osservato da ANTONIO TROCCOLI, *Un istituto giuridico da rivalutare: l'azione popolare*, cit., p. 93, ad avviso del quale, proprio in merito al rapporto tra Stato e individuo, "non è casuale che le azioni popolari furono abolite sotto il regime fascista, caduto il quale sono state richiamate dal d.lgs. luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1, e ad opera della l. 9 giugno 1947, n. 530; l'introduzione dell'azione popolare appariva in contrasto con il principio dell'autoritarismo e con il conseguente corollario che la legalità dovesse essere assicurata solo dall'azione degli organi statali".

della *legitimatio ad causam*), considerato, quest'ultimo, come un interesse occasionalmente ed indirettamente tutelato, costituisce un indubbio *trait d'union* tra le teorie di derivazione romanistica e quelle dei tempi più recenti, orientate ad una qualificazione dell'istituto dell'azione popolare come *instrumentum* funzionale alla realizzazione di una piena democrazia diretta. Per un curioso paradosso, infatti, il nesso logico che accomuna tra loro le istanze democratiche ha trovato spazio proprio attraverso un'operazione di desoggettivizzazione di quello stesso interesse che l'azione popolare è chiamata a salvaguardare, tramite, cioè, la privazione del suo carattere individuale⁸⁷⁶.

Allo stesso modo, può dirsi deficitaria di significative argomentazioni a favore la teoria che riconduce l'azione popolare al *genus* degli istituti espressione della sovranità popolare⁸⁷⁷; ed infatti, pur volendo mostrarsi propensi ad accogliere l'evocazione, da parte dell'istituto in esame, di uno specifico legame tra la collettività *lato sensu* intesa e l'attore popolare⁸⁷⁸, dovrà convenirsi che quest'ultimo non viene reso partecipe della funzione giurisdizionale, in maniera differente da quanto accade, ad esempio, per quanto riguarda le ipotesi di giurisdizione popolare, ma, in una prospettiva molto più ristretta, si limita a supportarla, non diversamente da quanto accade circa l'ordinaria

⁸⁷⁶ Cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 903.

⁸⁷⁷ Si attesta anche un orientamento giurisprudenziale che richiama la sussidiarietà orizzontale: sul punto cfr. TAR Emilia Romagna, Sez. I, 6 luglio 2007, n. 1618, in *Foro amm. Tar*, 2007, p. 2344; TAR Liguria, Sez. I, 18 marzo 2004, n. 267, in www.giustizia-amministrativa.it. In dottrina cfr. sofferma ROBERTA LOMBARDI, *La tutela delle posizioni meta-individuali nel processo amministrativo*, cit., p. 140, ove si ritiene che la valorizzazione dell'apporto diretto dei singoli e delle loro formazioni sociali, nella gestione diretta di attività amministrative, imponga una sua trasposizione anche in campo processuale. In senso critico cfr. Cons. Stato, Sez. V, 19 febbraio 2007, n. 826, in www.giustizia-amministrativa.it, nel senso che "l'art. 118, comma 4, della Costituzione attiene a forme più evolute di esercizio di potestà amministrative e, come tale, non può incidere sui cardini della funzione giurisdizionale".

⁸⁷⁸ In questo senso cfr. SERGIO AGRIFOGLIO, *Riflessioni critiche sulle azioni popolari come strumento di tutela degli interessi collettivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1974, p. 1395, il quale osserva che "oggi vengono collocate tra gli istituti di democrazia diretta, ma l'analisi storica ritrova azioni popolari in ordinamenti giuridici diversi, dimostrando come la asserita natura politica delle azioni popolari sia eccessivamente ambigua, ove non venga ulteriormente specificata".

istanza di tutela di un proprio diritto da parte di un qualsivoglia attore processuale. Rimane, dunque, un lato profondamente oscuro e forzato che aleggia intorno alla ricostruzione dell'azione popolare come mezzo finalizzato ad una tutela oggettiva e, quindi, al mero ripristino della legalità violata; ciò è confermato dal rilievo secondo cui il carattere soggettivo o oggettivo delle azioni *de quibus* sfugge ad una mera funzione classificatoria fine a sé stessa, lambendo, invece, profili di alta rilevanza costituzionale e di consistenti ripercussioni pratiche.

Ne consegue, perciò, un forte sospetto di attrito tra il modello oggettivo di azione popolare e un'esegesi coerente dell'art. 24 Cost., nella misura in cui il modello di tutela di tipo soggettivo e, chiaramente, servente nei confronti della primaria funzione di promozione della persona umana, sancito dalla Carta fondamentale, necessita di una edificazione degli strumenti processuali a partire dal soggetto singolarmente inteso e dalle sue istanze e posizioni giuridiche; da qui la compatibilità delle azioni popolari, pur nel loro ristretto e tassativo ambito di applicazione, con un sistema di rimedi a tutela dell'individuo, anziché volti ad una restaurazione dello *status quo* in termini di corretto funzionamento della pubblica amministrazione. Per raggiungere siffatto obiettivo sembra di primaria urgenza una riscoperta della dimensione sostanziale, più che processuale, delle azioni a legittimazione plurima, che si riallacci alla sfera di quegli interessi suscettibili di appartenere ad un singolo soggetto e di giovare, allo stesso tempo, ad una comunità numericamente più estesa: gli interessi diffusi, appunto.

1.12. Azioni a legittimazione plurima e finalità soggettiva di tutela: per un recupero del quivis dal limbo dell'incertezza giuridica.

La rivalutazione della funzione delle azioni popolari nell'ambito di una tutela piena ed effettiva nei confronti delle posizioni giuridiche di interesse diffuso passa, necessariamente, attraverso l'analisi di quegli orientamenti volti a rinvenire, all'interno degli strumenti in oggetto, una sorta di epifania di "diritti pubblici diffusi", vale a dire situazioni dotate di rilevanza giuridica che però non si strutturano come "concentrate nel popolo considerato come ente, ma sono pertinenti a ciascuno dei membri che compongono la collettività"⁸⁷⁹; l'attore popolare, in buona sostanza, viene riscoperto nella sua attitudine ad agire *uti civis*, esercitando, cioè, un diritto spettante a tutti i cittadini, e però suscettibile di essere fatto valere, singolarmente, da ciascuno di essi⁸⁸⁰. Ad un attento sguardo possono scorgersi elementi di affinità con quell'impostazione che relaziona l'azione popolare alla fattispecie della legittimazione "per categoria"⁸⁸¹, in cui il requisito dell'appartenenza ad una classe è

⁸⁷⁹ Cfr. VITTORIO SCIALOJA, *Procedura civile romana*, cit., p. 342.

⁸⁸⁰ Cfr. CARLO FADDA, *L'azione popolare. Studio di diritto romano ed attuale. Vol. I. Parte storica. Diritto romano*, cit., p. 306, il quale osserva che "il cittadino, essendo investito della sovranità, fa valere un diritto pubblico soggettivo di cui è titolare, poiché, ove in un dato caso la legge riconosca nel singolo la facoltà di agire per la lesione d'un tale interesse, con ciò stesso gli è riconosciuto un diritto". Nota, poi, DOMENICO BORGHESI, (voce) *Azione popolare*, cit., p. 3, che, in questa prospettiva, "l'azione popolare trova, nell'ideologia liberale, terreno particolarmente fertile, identificandosi con un concetto individualistico di sovranità popolare, tale da essere scomposto in una serie di diritti pubblici subiettivi facenti capo ai singoli cittadini, i quali sono, conseguentemente, legittimati a chiederne la tutela, facendo valere un'azione inquadrabile secondo gli schemi del diritto comune".

⁸⁸¹ Secondo l'insegnamento di PIERO CALAMANDREI, *Istituzioni di diritto processuale civile*, vol. I, cit., p. 124; cfr. anche CECILIA ASSANTI, *Osservazioni sul contenzioso elettorale amministrativo e sulle azioni popolari elettorali*, in *Riv. dir. proc.*, 1951, II, p. 115: l'A. osserva come "l'attore popolare non esercita funzione procuratoria, in quanto ha un vero e proprio diritto personale da far valere, sebbene questo diritto sia comune ad altri consociati: il titolare, dunque, è proprio il cittadino. È principio generale del nostro ordinamento che, quando un solo diritto appartenga a più persone, esso non possa essere esercitato più di una volta; chi dei vari legittimati agisce, non rappresenta già gli altri aventi diritto, perché non solo agisce in nome proprio, ma anche nel proprio personale interesse: ma, appunto perché il diritto non può essere fatto valere che una sola volta, l'attore opera, necessariamente, anche nell'interesse degli altri, rispetto ai quali pure si forma il giudicato". All'attore popolare, dunque,

considerato, dal punto di vista normativo, un presupposto indefettibile per l'accesso al giudizio. Si manifesterebbe, in altri termini, un interesse della categoria che assume, di per sé, rilevanza giuridica, in via del tutto indipendente ed autonoma dalle qualificazioni particolari che può avere nel singolo attore, al punto tale che il movente interno del singolo soggetto rimarrà confinato nella dimensione del giuridicamente irrilevante⁸⁸².

Ad onor del vero, il profilo maggiormente rilevante e singolare della categoria delle azioni popolari non sembra poter sussumersi unicamente nella dimensione processuale, in un'ottica di riconduzione dell'istituto in esame a parametro di pura e semplice legittimazione⁸⁸³, bensì coinvolge anche e soprattutto l'ambito del diritto sostanziale. La precipua funzione della disposizione attributiva, ad un determinato soggetto, di un diritto di azione avulso dalla verifica della titolarità, in concreto, di una retrostante situazione giuridica soggettiva, infatti, in

secondo questa ricostruzione, sarà impedito di arrecare un pregiudizio al diritto altrui “mediante l'abbandono dell'azione, l'inerzia o l'acquiescenza, poiché, in questi casi, gli altri potranno intervenire o appellare, e non perché l'attore pubblico rappresenta la comunità, ma perché l'attore non può pregiudicare il diritto degli altri”. Allo stesso modo, prosegue l'A., “se un avente diritto assume, in appello, il posto di un altro avente diritto (attore in primo grado), si avrà mutamento di una parte del processo senza successione nel rapporto processuale; non si avrà un fenomeno di sostituzione processuale, poiché l'attore faceva valere un diritto proprio, ma si dovrà ricorrere al concetto di equivalenza delle parti nel processo o di fungibilità processuale”.

⁸⁸² Cfr. ANDREA LUGO, *Azione popolare - a) Parte generale*, cit., p. 867, il quale, tuttavia, edulcora la propria posizione evidenziando come l'interesse *de quo*, pur nella sua appartenenza alla categoria determinata, non si traduca “in una utilità particolare di essa, dissociabile dall'interesse pubblico”; cfr. anche FEDERICO CARPI, *Comunicazione*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 305, il quale individua nelle azioni concesse a chiunque vi abbia interesse (quali la dichiarazione di morte presunta, l'estinzione della persona giuridica, la contestazione dello stato di figlio legittimo, l'impugnazione del testamento per incapacità ecc.), una sorta di “legittimazione per categoria, ove l'interesse ad agire è predeterminato *a priori* dalla legge, in forza della semplice appartenenza ad una organizzazione più o meno complessa, che va dalla inclusione in una determinata compagine familiare, alla qualità di membro di una associazione o società”.

⁸⁸³ In tal senso cfr. ENZO CAPACCIOLI, *Brevi note in tema di azioni popolari*, in *Giur. civ.*, 1967, I, p. 178; secondo CLAUDIO MIGNONE, *Azione popolare*, cit., p. 150, “un potere di pura legittimazione, che scinde la titolarità dell'interesse processuale dalla titolarità della situazione sostanziale (che è sempre altrui), sembra congeniale non tanto ad un processo di parti, quanto, piuttosto, ad un processo di tipo oggettivo”.

altro non si concreta se non nel riconoscimento, *de iure*, di un diritto soggettivo avente, come oggetto, il medesimo contenuto della norma della cui violazione è possibile dolersi; si tratta, a ben vedere, di un *modus operandi* non distante da quel novero di ipotesi in cui l'ordinamento attribuisce un diritto di partecipazione (o di informazione) ad un generico "chiunque", prescindendo, cioè, da un'operazione di controllo del possesso legittimo di una situazione sostanziale che funga da supporto all'istanza del privato di accedere ad informazioni di tipo pubblico o, semplicemente, di essere parte di un contesto processuale. Il sillogismo, apparentemente banale, secondo il quale se non vi sono diritti privi di un'azione a loro tutela, allo stesso modo non possono darsi riconoscimenti normativi del diritto di agire senza situazioni giuridiche sostanziali, costituisce, perciò, l'attuazione più piena del corollario della strumentalità del diritto di azione, realizzando, così, una corretta corrispondenza tra universo (del diritto) positivo e mezzi di tutela giuridica processuale.

Il legislatore, anzi, si è trovato in molti casi a dover ribaltare l'ordine dei fattori di analisi, partendo dal diritto processuale proprio in virtù della forte incertezza riscontrata sul versante sostanziale; in un contesto giuridico-sociale caratterizzato dalla penetrante influenza che la pubblica amministrazione esercita sulla stessa configurazione delle posizioni giuridiche soggettive private, infatti, la riflessione incentrata sulle dinamiche del diritto di azione consente, almeno in parte, di dissipare le incertezze circa la spettanza e, prima ancora, la rilevanza giuridica delle posizioni vantate.

Secondo una simile prospettiva, perciò, l'azione a legittimazione popolare trae la sua configurazione primaria nell'essere uno strumento a tutela di un diritto, con la peculiarità, tuttavia, di tutelare un diritto spettante al cittadino in quanto tale⁸⁸⁴, e, dunque, *uti civis*; e tale aspetto

⁸⁸⁴ Sul punto cfr. ENRICO DALFINO - LUIGI PACCIONE, *Basi per il diritto soggettivo di partecipazione nel procedimento amministrativo*, cit., p. 382, per una rivalutazione del

di individualità non viene meno nella sua valenza neppure allorché si consideri la dimensione potenzialmente rappresentativa della posizione in esame⁸⁸⁵. La possibilità di intraprendere un'azione popolare, quindi, in quest'ottica, non presenta la finalità di portare ad attuazione un diritto obiettivo, nella più vasta cornice di una salvaguardia della sfera giuridica della pubblica amministrazione, bensì è strumentale ad "arricchire, di nuove posizioni sostanziali, il patrimonio giuridico del cittadino"; facendo propria un'interpretazione maggiormente aderente alla lettera del dettato costituzionale, ed assumendo, di conseguenza, come punto giuridico di riferimento dei poteri sovrani non già l'organizzazione statale ma il popolo stesso, risulta con chiarezza come l'attore popolare non vada a sostituirsi, processualmente, nella tutela di un diritto altrui, essendo, invece, il vero titolare della pretesa fatta valere in giudizio. Ne deriva che egli non potrà accomunarsi ad un rappresentante, sia pure *sui generis*, di un ente pubblico, poiché "agisce in nome proprio e, ciò che più conta, per un interesse proprio"⁸⁸⁶.

concetto di cittadinanza sociale come "coacervo dei diritti e dei doveri di cui l'individuo, quale componente di una collettività, è elettivo centro di imputazione". Interessanti anche le considerazioni svolte da RALF DAHRENDORF, *Cittadini e partecipazione: al di là della democrazia partecipativa?*, in GIOVANNI SARTORI - RALF DAHRENDORF, *Il cittadino totale*, Einaudi, Torino, 1977, p. 38: "Lo status di cittadino comprende un insieme di eguali diritti di base; essere cittadini, infatti, significa possedere determinate opportunità e possibilità in base alle quali non è possibile operare alcuna discriminazione all'interno della *universitas civium*, con riferimento non alle capacità o alle azioni, ma alle opportunità, alle azioni potenziali. In uno dei suoi aspetti fondamentali, la cittadinanza indica, appunto, un'opportunità di partecipare alla vita della comunità".

⁸⁸⁵ Cfr. SALVATORE SATTA, *Ultime tendenze della teoria dell'azione*, in IDEM, *Teoria e pratica del processo. Saggi di diritto processuale*, cit., p. 241, ad avviso del quale il cittadino "agisce non come sostituto processuale (in nome proprio ma per un interesse altrui), bensì a tutela di un suo interesse, di *sé civis*"; cfr. anche FABRIZIO TIGANO, *Le azioni popolari suppletive e correttive*, cit., p. 59, nel senso che "nella ricostruzione dell'azione popolare come strumento attuativo dell'interesse pubblico generale, la finalità dell'azione non è la reintegrazione del diritto soggettivo leso, ma la riaffermazione della norma violata, per cui il vantaggio conseguito dall'attore popolare in nulla differirebbe da quello dei consociati; in una diversa impostazione si ha, invece, un diritto soggettivo leso, il cui nesso con l'azione andrebbe ricostruito esattamente come nei giudizi ordinari e non alla stregua di un giudizio di diritto obiettivo, precisandosi che l'attore agisce anche per un proprio interesse concreto".

⁸⁸⁶ Così LIVIO PALADIN, *Azione popolare*, cit., p. 90; l'A. osserva anche che "ove manchi codesto interesse personale, che pure non assume un autonomo rilievo nei

Autorevole dottrina ha fatto ricorso, a fini esplicativi, alla formula del diritto alla legittimità dell'atto (o al rispetto della norma), precisando, tuttavia, come non si tratti della pretesa al ripristino della legalità violata, che sfocerebbe, come visto, in una concezione puramente oggettiva dello strumento processuale, bensì dell'interesse, da parte di uno specifico soggetto, a che la regola venga osservata, in modo che “nell'azione, il soggetto postula l'ordinamento”⁸⁸⁷; in particolare, nell'azione popolare, l'interesse *de quo* gode di una certa presunzione di esistenza, che lo sottrae ad un preventivo accertamento nel momento della proposizione del giudizio, in virtù dell'attribuzione, da parte della norma, del diritto soggettivo corrispondente a “tutti” e, dunque, a ciascun membro della comunità.

Si verifica, in buona sostanza, un processo di assorbimento dell'interesse nel più articolato complesso di relazioni esistente tra l'elemento normativo ed il soggetto, dal quale discende una sottile specificità dell'azione popolare, che si manifesta nel momento in cui a chiunque si trovi nella situazione prescritta dalla disposizione medesima

confronti dell'interesse pubblico da far valere in giudizio, verrebbe meno, per il cittadino, il normale incentivo all'esercizio dell'azione popolare; mentre, a sua volta, il fatto che l'attore popolare agisca in nome proprio è reso, tra l'altro, evidente dal frequentissimo obbligo di intervento della legittima rappresentanza di quell'ente al quale l'azione si riferisce”. Nell'ottica di un recupero dell'importanza dell'interesse pubblico, dunque, le condizioni minime di proponibilità dell'azione popolare vanno ravvisate nella “proponibilità da parte di ogni componente la collettività, con lo scopo, sia pure mediato, di tutelare i comuni interessi, e nella possibilità di raggiungere lo scopo stesso, tanto con l'attività di un privato cittadino, quanto attraverso le normali funzioni degli organi dello Stato e degli enti pubblici”.

⁸⁸⁷ In questo senso cfr. ANDREA ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia “non amministrativa”* (Sonntagsgedanken), cit., p. 169; si veda anche LEONARDO FERRARA, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione. La dissoluzione del concetto di interesse legittimo nel nuovo assetto della giurisdizione amministrativa*, cit., p. 178, il quale, nell'ambito di una rivalutazione del concetto di interesse legittimo, evidenzia come non vi sia “alcunché di paradossale nel ritenere che l'interesse sia soddisfatto attraverso l'emanazione di un atto legittimo: la corrispondenza tra vantaggio e legittimità è tratto comune di ogni situazione giuridica attiva, la quale si qualifica sempre come riflesso dell'applicazione della norma al soggetto, risolvendosi in una volontà concreta della legge”. In senso analogo si rimanda anche alle considerazioni di ADOLFO KLITSCHÉ DE LA GRANGE, *La giurisdizione ordinaria nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, CEDAM, Padova, 1961, p. 155.

è concesso di agire a tutela della propria posizione, tenendo, però, presente che si tratta di una situazione suscettibile di ripetersi un numero imprecisato ed indefinito di volte. Lo spazio di riflessione, perciò, va concentrato sulla circostanza che l'unico elemento oggettivo in questione è ravvisabile nella condizione *de facto* nella quale si richiede che l'attore popolare si ritrovi per qualificarsi tale, senza che ciò svii la prospettiva di tutela su un differente piano rispetto a quello della protezione di situazioni giuridiche soggettive: è il c.d. profilo di astrattezza dell'azione popolare⁸⁸⁸, rinvenibile, però, soltanto nel senso dell'assenza di un sindacato di legittimità sull'interesse fatto valere *ex parte actoris*.

La circostanza per cui l'interesse non necessita di una attestazione circa la sua esistenza non equivale, perciò, a misconoscerne la natura di posizione giuridica dotata di rilevanza, in quanto è la stessa norma ad individuare un certo interesse⁸⁸⁹, la cui spettanza deve intendersi dimostrata per il fatto stesso di rispecchiare determinate condizioni prestabilite *ex lege*.

Le motivazioni che possono sorreggere la scelta di un membro di una comunità di assumere la veste di attore popolare rimangono, pur nella loro vastità, nell'alveo delle fattispecie giuridicamente irrilevanti; è la norma dell'art. 24 Cost., proprio nell'attribuire a chiunque il diritto di azione, a non autorizzare l'interprete né ad un preventivo filtro di tali motivazioni, né, tantomeno, ad una gerarchizzazione delle stesse secondo un percorso che porta a far sfumare l'interesse individuale in un indefinito *bonum commune*. D'altra parte, ammettendo la finalizzazione dell'azione popolare al perseguimento di un interesse, comunque, superiore (accettando, quindi, la sua qualificazione come strumento collaborativo), si aprirebbe la strada ad una perdita di significato della

⁸⁸⁸ Cfr. GIORGIO RESTA, *Azioni popolari, azioni nell'interesse collettivo, "class actions": modelli e prospettive di riforma in una recente riflessione*, cit., p. 337.

⁸⁸⁹ Cfr. ALDO ATTARDI, *L'interesse ad agire*, cit., p. 1, il quale osserva che "la domanda, per il solo fatto di essere stata proposta, presuppone senz'altro un interesse alla sua proposizione, non potendosi immaginare un atto che venga compiuto senza che vi sia interesse nel suo autore".

stessa, che andrebbe a vanificarsi in nome di un *aliquid* distante dalle rivendicazioni personali dei consociati.

Allo stesso modo sembra doversi propendere per un giudizio di non piena ragionevolezza del costante riferimento alla supposta funzione democratica delle azioni in questioni, che si rivela, per certi aspetti, pleonastico e deleterio. Dal primo punto di vista, infatti, può osservarsi come si tratti di un principio troppo generale ed aleatorio per costituire, validamente, il criterio di selezione degli interessi giuridicamente rilevanti, anche perché qualunque tipologia di posizione soggettiva assumerebbe, in relazione a tale canone, connotati di liceità e, dunque, di ammissibilità; dalla seconda angolazione può, invece, scorgersi la sua idoneità a rappresentare un vero e proprio nocumento, posto che, in una situazione uguale e contraria alla precedente, in cui la finalità dell'azione venga, in un certo qual modo, precisata, si avrebbe, da un lato, la possibilità di verificare, in concreto, la funzionalità o meno dell'esercizio dell'azione a quel determinato fine, e, dall'altro, l'effetto che il medesimo esercizio andrebbe soggetto a diniego tutte le volte in cui il suo oggetto dovesse essere ritenuto non decisivo rispetto al raggiungimento del fine.

Generalmente, tra l'altro, il ricorso all'autorità giudiziaria, ordinaria o amministrativa, poggia sempre su un *actus voluntatis*, alla cui base insistono ragioni profonde mai, fino in fondo accertabili e vagliabili, e men che mai in un'ottica di riconduzione delle medesime alla finalità di ripristino della legalità violata.

La circostanza, poi, secondo cui lo strumento processuale si rivela idoneo, nella sua funzione di accordare giustizia, anche a restaurare la legittimità di un'azione da parte dei poteri pubblici, non va certamente sottaciuta, a patto, tuttavia, di configurarla quale elemento consequenziale e riflesso della stessa attività giurisdizionale, che non è sufficiente, dunque, a conferire a quest'ultima la natura di giurisdizione

in senso oggettivo⁸⁹⁰. L'azione popolare, non sfuggendo alla fattispecie dei rimedi orientati alla tutela di situazioni giuridiche soggettive, risulta differenziata dal generale interesse alla legalità dell'azione amministrativa, e, sebbene si tratti di una disciplina con alcune peculiarità dovute alla natura pluri-individuale dell'oggetto della tutela, non potrà, come rimedio processuale, differenziarsi da ogni altro tipo di rimedio di natura giurisdizionale.

La ricostruzione qui prospettata trova un significativo punto d'appoggio nella disciplina dell'azione di nullità *ex art.* 1421 c.c.; la nullità del contratto, infatti, è suscettibile di essere fatta valere non soltanto dalle parti, ma da chiunque vi abbia interesse, ossia da tutti coloro i quali potrebbero, in qualche modo, subire conseguenze pregiudizievoli dalla permanenza del contratto nullo all'interno dell'ordinamento giuridico. Ne consegue, così, che la legittimazione straordinaria non risulta attribuibile al *quivis de populo*, ma solo a soggetti terzi che siano titolari di rapporti giuridicamente collegati a quello nascente dal contratto; in tal caso, in via difforme rispetto ad altre ipotesi di legittimazione straordinaria, come ad es. le previsioni di cui agli artt. 1012, 2° comma, e 2900 c.c., la titolarità di qualsiasi diritto dipendente legittimerà il terzo a dedurre in giudizio il diritto altrui, e non solo la titolarità del diritto dipendente che sia stato predeterminato dal legislatore⁸⁹¹.

Accantonando il fatto che il concetto stesso di legittimazione straordinaria, che allude all'azione di un terzo per la difesa di un diritto altrui, meriterebbe di essere sottoposto a revisione, in quanto il

⁸⁹⁰ Cfr. CELESTINO BIAGINI, *L'azione popolare e la tutela degli interessi diffusi*, in AA.VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività (XXII Convegno di Scienza dell'Amministrazione, Varenna 22-24 settembre 1977)*, cit., p. 206.

⁸⁹¹ Sul punto cfr. ANDREA PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, cit., p. 290; specificamente riguardo all'art. 1421 c.c. cfr. IDEM, *Dell'esercizio dell'azione*, in ENRICO ALLORIO (a cura di), *Commentario al codice di procedura civile*, vol. I, UTET, Torino, 1973, p. 1081; ALFREDO BONFILIO - VINCENZO MARICONDA, *L'azione di nullità*, in GUIDO ALPA - MARIO BESSONE (a cura di), *I contratti in generale*, vol. IV, Giappichelli, Torino, 1991, p. 467.

legittimato straordinario è sempre titolare di una situazione giuridica, finanche dipendente da quella azionata in via principale (ed è proprio l'affermazione dell'esistenza di una tale situazione che immette il soggetto nella previsione normativa che attribuisce il diritto di azione), deve convenirsi con quanti hanno osservato che il c.d. "sintagma legittimazione assoluta" rappresenta una espressione enfatica, alla quale va data una lettura nel senso di non ritenere predeterminati i terzi interessati legittimati ad opporre la nullità, dovendosi, invece, avere riguardo alla "allegazione di posizioni giuridiche dipendenti, anziché tipiche"⁸⁹².

Considerando l'intera sistematica dell'art. 1421 c.c., peraltro, emerge come la locuzione "interesse" abbia valore di parametro determinativo della *legitimatio ad causam* e, in quanto deve trattarsi di un interesse attuale a rimuovere il pregiudizio causato dalla nullità, si è parlato di un "interesse sostanziale tutt'uno con l'autonoma situazione giuridica che il contratto nullo si presta a dimidiare o a danneggiare"⁸⁹³. Attenta dottrina ha osservato, in proposito, come, essendo il "chiunque" indicato dall'art. 1421 c.c. sinonimo del soggetto che vanta la titolarità di un diritto o di un rapporto dipendente da quello della parte del contratto di cui è invocata la nullità, il rimedio in esame, tradizionalmente

⁸⁹² Cfr. STEFANO PAGLIANTINI, *L'azione di nullità tra legittimazione e interesse*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2011, p. 407.

⁸⁹³ Sul punto cfr. GIOVANNI IUDICA, *Impugnativa contrattuali e pluralità di interessati*, CEDAM, Padova, 1973, p. 123. Sul fronte giurisprudenziale si segnala, *ex plurimis*, Cass. civ., Sez. II, 15 aprile 2002, n. 5420, in *Giust. civ.*, 2002, c. 649, nel senso che "la legittimazione generale all'azione di nullità prevista dall'art. 1421 c.c., in virtù della quale la nullità del negozio può essere fatta falere da chiunque vi abbia interesse, non esime l'attore dal dimostrare la sussistenza di un proprio, concreto, interesse ad agire, per cui l'azione stessa non è proponibile in mancanza della prova, da parte dell'attore, della necessità di ricorrere al giudice per evitare una lesione attuale del proprio diritto ed il conseguente danno alla propria sfera giuridica". Osserva poi Cass. civ., Sez. III, 11 gennaio 2001, n. 338, Ivi, 2001, p. 72, che "l'azione *de qua* non può essere proposta sotto la specie di un fine generale di attuazione della legge, né può essere rilevata d'ufficio ove la pronunzia di questa non sia rilevante per la decisione della lite". Cfr. anche PAOLO CENDON, *Commentario al codice civile*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 1051 ss.; LUIGI VIOLA (a cura di), *Il contratto. Validità, inadempimento, risarcimento*, CEDAM, Padova, 2009, p. 782 ss.; GIORGIO CIAN - ALBERTO TRBUCCHI (a cura di), *Commentario breve al codice civile*, CEDAM, Padova, 2006, p. 1560.

connesso ad interessi non del tutto disponibili alle parti del rapporto, sia parte integrante di un fenomeno di soggettivizzazione sostanziale⁸⁹⁴; proprio in virtù dello stretto nesso di correlazione intercorrente tra il chiunque dell'art. 1421 c.c. e l'interesse concreto alla declaratoria di nullità, diviene complesso qualificarlo come un fortuito responsabile, in giudizio, della protezione di un interesse a rilevanza superindividuale⁸⁹⁵. Inoltre, un simile rilievo avvicina, in maniera significativa, la previsione in oggetto all'ipotesi in cui la nullità può essere fatta valere da una sola delle parti del contratto, come nel caso del cliente o del consumatore (c.d. nullità "di protezione"); in tal modo è possibile dimostrare come la nullità sia idonea ad assumere, quale oggetto precipuo di tutela, non l'interesse pubblico e/o sociale della generalità dei soggetti, bensì quello proprio di una delle parti contraenti o di una determinata categoria di consociati, riuscendo, così, a penetrare all'interno dell'area del rapporto⁸⁹⁶.

In merito alle azioni popolari, dunque, possono trarsi due profili di analisi: da un lato, la ricostruzione in esame risulta avvalorata dalla necessità di incardinare la pretesa sostanziale in capo ad un individuo, non essendo sufficiente, a tal fine, far riferimento al *quivis* per operare una traslazione dell'elemento della giuridicità su un piano trascendente il singolo soggetto; dall'altro, invece, è possibile che anche l'azione popolare sia idonea ad espandersi su soggetti, in un certo qual modo, differenziati tra loro, nella misura in cui il *quivis* rappresenti un soggetto collocato in una data dimensione rispetto, di volta in volta, alle parti, alla pubblica amministrazione o ad un contratto. *Rebus sic stantibus*, l'istituto

⁸⁹⁴ Per questa fattispecie definita "fenomeno di soggettivizzazione strisciante del rimedio della nullità", cfr. VINCENZO ROPPO, *Il controllo sugli atti di autonomia privata*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1985, p. 489.

⁸⁹⁵ Cfr. STEFANO PAGLIANTINI, *Op. ult. loc. cit.*

⁸⁹⁶ Cfr. VINCENZO SCALISI, *Contratto e regolamento nel piano d'azione delle nullità di protezione*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, p. 465; cfr. anche IDEM, *Il diritto europeo dei rimedi: invalidità e inefficacia*, in GIUSEPPE VETTORI (a cura di), *Remedies in contract. The common rules for a European law*, cit., p. 231; REMO CAPONI, *Azione di nullità (profili di teoria generale)*, in *Riv. dir. civ. suppl. ann.*, 2008, p. 59. In via più generale cfr. GIOVANNI PASSAGNOLI, *Nullità speciali*, Giuffrè, Milano, 1995, *passim*.

in esame, secondo una prospettiva sostanziale, può declinarsi maggiormente secondo una compatibilità con la concezione soggettiva dello strumento processuale⁸⁹⁷, sia esso civile o amministrativo, evitando la più volte paventata evaporazione degli interessi diffusi in quello pubblico, attinente al corretto esercizio di un potere.

Può costituire un esempio della mutazione prospettica, la materia del contenzioso elettorale, già esaminata; se, infatti, come pure è stato osservato, non può negarsi che la funzione precipua dell'attore popolare, in tale ambito, si riconduca vuoi alla promozione dell'interesse del corpo elettorale a che, all'interno dell'assemblea rappresentativa, presenzino i suoi rappresentanti effettivi, vuoi del generale interesse all'osservanza della legge elettorale, vuoi, ancora, dell'interesse pubblico facente capo all'ente di riferimento della consultazione elettorale, è, parimenti, evidente che questa congerie di posizioni giuridicamente rilevanti non possono fagocitare l'interesse del cittadino in quanto tale, il quale, essendo titolare del fondamentale diritto di elettorato attivo, "è da ritenersi portatore di un interesse sostanziale collegato alla titolarità del diritto di voto ed alla garanzia della sua fedele espressione"⁸⁹⁸. Il medesimo discorso può farsi per quanto concerne le azioni *de quibus* in tema di concentrazioni elettorali, riguardanti un atto, di natura privata, dannoso per gli interessi dei membri di una determinata collettività,

⁸⁹⁷ Cfr. FRANCESCO TERESI, *Considerazioni sull'azione popolare avverso le licenze edilizie e spunti ricostruttivi delle azioni popolari in generale*, cit., p. 840, il quale osserva che "a parte la questione se per propri diritti o interessi siano da intendere soltanto quei diritti o interessi personali, e non anche quelli superindividuali, facenti capo alle comunità nelle quali l'individuo si inserisce, resta da dimostrare se le norme costituzionali escludano la ammissibilità dei c.d. interessi 'di mera legittimazione', di quegli interessi, cioè, che, avverandosi eventi indicati da norme, si qualificano come fatti di legittimazione per l'esperienza di misure processuali". L'ottica dell'art. 24 Cost., in realtà, "include non solo interessi personali o privati, ma anche interessi generali o collettivi che, attraverso la generalizzazione dell'azione o del ricorso disposta da specifiche leggi su determinate materie, vengono a ricevere adeguata tutela giurisdizionale". Sul punto cfr. anche SALVATORE SATTA, *Azioni popolari e perpetuo jurisdictionis*, cit., p. 361; ALDO MARIA SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sott'ordinati*, cit., p. 241.

⁸⁹⁸ Così FIORENZO LIGUORI, *Azione popolare e tutela del diritto di voto nel processo amministrativo*, cit., p. 30.

senza che la pubblica amministrazione sia parte, diretta o indiretta, del rapporto sostanziale sul quale va ad incidere l'azione: è stato, acutamente, osservato come tali azioni non possano essere qualificate come "strumenti integrativi dei controlli statali", né l'attore possa fungere da *longa manus* del potere statale⁸⁹⁹.

Un simile cambiamento di visuale analitica è, indubbiamente, foriero di implicazioni sul versante processuale e sostanziale, oltre a costituire un fondamentale parametro sul quale fondare una definizione costituzionalmente corretta dell'istituto in esame. Da un punto di vista strettamente processuale, il più immediato vantaggio consiste nella risoluzione di alcuni, intricati, problemi derivanti dai non sempre semplici rapporti tra azione popolare ed interesse generale, sol che si consideri la annosa dicotomia tra azioni correttive e suppletive, la cui validità evapora nel momento in cui si ravvisi la presenza di un interesse individuale, autonomo, in capo all'attore popolare, oppure, *last but not least*, la posizione della pubblica amministrazione nel contesto di giudizi instaurati da soggetti privati: il potere di far spirare un ricorso, rinunciandovi, ad esempio, risulta inammissibile allorquando si ragioni in termini di compenetrazione tra *civis* ed interesse personale.

Da un punto di vista relativo alle relazioni tra diritto e processo, l'interpretazione proposta sembra incidere sulla stessa operazione di verifica in chiave di legittimazione, alla quale non deve ritenersi possibile applicare quanto la previsione di un'azione popolare ha voluto pretermettere, ossia l'indagine circa la sussistenza di un interesse concreto passibile di pregiudizio. Non è da sottovalutare neppure la possibilità di connettere alla violazione di disposizioni di legge comprensive di azioni popolari una tutela, oltre che costitutiva, di tipo risarcitorio, ormai sempre più affiancabile alla normale categoria dei mezzi di impugnazione, nonostante si tratti di un dato relativamente

⁸⁹⁹ Cfr. DOMENICO BORGHESI, (voce) *Azione popolare*, cit., p. 9; in senso analogo anche SERGIO AGRIFOGLIO, *Riflessioni critiche sulle azioni popolari come strumento di tutela degli interessi collettivi*, cit., p. 181.

recente nella storia dei mezzi a disposizione del cittadino avverso la pubblica amministrazione⁹⁰⁰.

In via più ampia, dunque, può osservarsi come, riguardo all'ambito del diritto sostanziale, la ricostruzione prospettata conferisca ad alcuni interessi una esigibilità marcata e differenziata sul piano individuale, con la conseguenza di qualificare in termini di obbligatorietà o, quantomeno, di doverosità⁹⁰¹, le condotte del soggetto avverso il quale si propone l'azione *de qua*.

1.13. Le class actions come strumento accentrativo e concentrativo. Tra protezione dei consumatori...

L'elemento della rilevanza giuridica degli interessi diffusi può essere filtrato, nonché provato, anche attraverso il già menzionato istituto delle *class actions*, rimedio introdotto, in tempi alquanto recenti, all'interno di vasti campi di indagine dell'ordinamento, tramite numerosi interventi normativi a tratti significativamente disomogenei tra loro, per struttura e scopo. Non è un mistero, d'altra parte, che si sia assistito ad una sorta di risposta da parte del sistema giuridico nei confronti dell'incidenza continua di attività "altamente centralizzate che proiettano

⁹⁰⁰ Il riferimento va, chiaramente a Cass. SS.UU., 22 luglio 1999, n. 500, in *Riv. amm.*, 1999, p. 725 ss., che ha sancito la possibilità di ammettere il risarcimento per violazione degli interessi legittimi.

⁹⁰¹ È frequente, nella dinamica dei rapporti con la pubblica amministrazione, il richiamo alla nozione di dovere, anziché di obbligo: circa il rapporto intercorrente tra le due figure è interessante quanto evidenziato da ANTONIO GUARINO, *Obiezione di coscienza e valori costituzionali*, Jovene, Napoli, 1992, p. 41, nel senso che "l'obbligo [...] viene a costituire l'attualizzazione del dovere, esprimendo il mezzo giuridico per la sua effettiva realizzazione". Per alcune riflessioni di teoria generale del diritto si rimanda a SANTI ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947, p. 106; RICCARDO GUASTINI, (voce) *Dovere giuridico*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XII, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1989, p. 1; GIAMPAOLO ROSSI, *Diritto pubblico e diritto privato nell'attività della pubblica amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 1998, p. 661.

i loro effetti su un universo di monadi disperse”⁹⁰², come l’attività di impresa o quella propria della pubblica amministrazione, pur non impedendo che “la massificazione che le azioni di classe presuppongono, si accompagni sempre alla percezione dell’esistenza di interessi individuali”⁹⁰³.

Il prototipo delle *class actions*, caratterizzato dalla circostanza che ciascuno dei soggetti appartenenti ad una categoria di individui, lesi nei propri diritti omogenei, è legittimato a promuovere un’azione *iure proprio* e, allo stesso tempo, per conto di tutti i membri in posizione analoga, è tradizionalmente contrapposto al modello della c.d. “azione nell’interesse collettivo”, ove si radica la legittimazione ad agire in capo ad un soggetto esponenziale, in nome di un interesse che tende a scavalcare le posizioni dei singoli individui⁹⁰⁴. Secondo questa

⁹⁰² Osserva, con grande maestria espositiva, ANDREA GIUSSANI, *Prospettive di riforma per le class actions*, cit., p. 377 che “una giurisdizione senza azioni collettive a tutela di diritti individuali omogenei è un po’ come un sistema di trasporto pubblico che preveda soltanto i taxi e non gli autobus; è ovvio che se si introducono gli autobus, inizialmente il traffico può aumentare, dato che circolerebbe un maggior numero di mezzi sulle stesse strade, e anche la velocità dei taxi potrebbe risentirne...persino il più stolto, però, capisce che gli autobus, anche se sono più lenti dei taxi, non sono affatto inefficienti: la velocità della popolazione nel suo complesso è comunque subito aumentata, perché si è offerta la possibilità di fruire del sistema dei trasporti pubblici, con tempi meno rapidi ma a tariffa assai inferiore, a tutti coloro che, non potendo o non volendo pagare la tariffa del taxi, in precedenza rimanevano semplicemente a piedi (lasciando, pur sempre, aperta la possibilità di ricorrere al taxi)”.

⁹⁰³ Cfr. GIORGIO COSTANTINO, *Brevi note sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi davanti al giudice civile*, cit., p. 258, il quale puntualizza che “in fondo al tunnel degli interessi collettivi e diffusi si trovano, dunque, gli interessi individuali, nella mostruosa deformazione che è loro imposta dallo strapotere della grande impresa e dell’apparato burocratico”.

⁹⁰⁴ Cfr. GIORGIO RESTA, *Azioni popolari, azioni nell’interesse collettivo*, “*class actions*”: *modelli e prospettive di riforma in una recente riflessione*, cit., p. 333; cfr. anche SERGIO MENCHINI, *La tutela giurisdizionale dei diritti individuali omogenei: aspetti critici e prospettive ricostruttive*, cit., p. 66, il quale, insistendo sulla differente configurazione dei due istituti, evidenzia: “La *class action*, mediante un fenomeno di rappresentanza o di sostituzione processuale, permette la deduzione, in un unico giudizio, di più diritti individuali, su impulso di uno degli interessati, senza il concorso della volontà degli altri; dunque l’azione ha ad oggetto, direttamente, le situazioni soggettive a contenuto omogeneo dei membri della classe e dà luogo a tutele di condanna risarcitorie e/o restitutorie relative a queste. L’oggetto della domanda di gruppo e quello della domanda individuale coincidono (anorché parzialmente), con l’una e con l’altra si ha l’accertamento, con autorità di giudicato, dei diritti di credito individuali. L’azione collettiva, invece, alla cui proposizione sono legittimati, di regola, enti a rilevanza tipicamente collettiva, concerne, esclusivamente, l’interesse

ricostruzione, lo stesso impianto sostanziale della *class action*, considerato nella sua primaria funzione di accentramento e di esercizio collettivo di azioni a tutela di posizioni individuali, si presta a fungere da cartina di tornasole per una pacifica coabitazione tra la (tendenzialmente infinita) replicabilità di una situazione giuridica e la perdurante appartenenza di queste ultime ad una dimensione prima di tutto (non esclusivamente) individuale.

Così come per la categoria delle azioni popolari, anche per quelle di classe è possibile approntare una chiave ermeneutica che ne tenga in debita considerazione l'aspetto sostanziale più che quello processuale, sul quale può manifestarsi il significato più profondo di questo istituto, quale mezzo di tutela dal quale ricavare anche un significativo profilo di rilevanza giuridica per gli interessi diffusi⁹⁰⁵; ciò si ripercuote, da un lato in punto di armonizzazione con un modello *stricto sensu* soggettivo di tutela, e, dall'altro sulla possibilità di espandere il novero delle situazioni giuridicamente rilevanti a livello individuale, in modo da trasformare in

ultraindividuale e la questione comune; il giudice si limita a verificare la liceità o meno dell'atto o del comportamento denunciato, prescindendo del tutto dalla cognizione e dalla valutazione dei casi singoli e dei diritti dei singoli. L'oggetto e il contenuto dell'azione collettiva non coincidono con l'oggetto e il contenuto di quella individuale: la prima risolve soltanto la questione interpretativa o di fatto a rilevanza collettiva (per es. qualifica come illecita la condotta), ed è di tipo inibitorio; la seconda tutela i diritti individuali lesi e dispone le ordinarie misure risarcitorie o ripristinatorie”.

⁹⁰⁵ Cfr. ROMOLO DONZELLI, *Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. XXIV, il quale pone in evidenza la differenza tra tre modelli di giudizio collettivo: quello proprio, “tipicamente rappresentato dal giudizio collettivo inibitorio, nel quale l'accertamento giudiziale coinvolge un unico obbligo sostanziale volto al soddisfacimento di un interesse collettivo, ovvero di più interessi individuali compatibili concorrenti”; quello improprio, “tipicamente rappresentato dal giudizio collettivo risarcitorio, nel quale la tutela giurisdizionale non è tesa a realizzare il soddisfacimento di interessi collettivi, bensì il soddisfacimento di distinti interessi individuali esclusivi al pagamento di somme da versarsi a titolo di risarcimento, e nel quale l'accertamento non cade su un unico obbligo sostanziale, ma su tanti obblighi a contenuto risarcitorio”; quello “su questioni”, che si pone in una posizione intermedia rispetto ai due indicati, in quanto “rappresenta una modalità di semplificazione del secondo e, al contempo, come il primo, mira alla realizzazione di un interesse collettivo, in questo caso di tenore processuale, appartenente ad un certo gruppo di soggetti pregiudicati dall'illecito e avente come oggetto l'accertamento della questione o delle questioni comuni alle diverse pretese risarcitorie o restitutorie”. Cfr. anche GIUSEPPE CONTE, *Dalla parte plurisoggettiva alla tutela degli interessi collettivi*, cit., p. 156.

oggetto di pretese giuridiche, una serie di comportamenti ed azioni in capo alla pubblica amministrazione.

Esempio di scuola delle azioni *de quibus* è rappresentato, sicuramente, dalla previsione contenuta all'interno del c.d. codice del consumo⁹⁰⁶ del 2007, pur potendo essere considerata, non a torto, più vicina ad un'azione tipicamente collettiva, di tipo risarcitorio⁹⁰⁷.

⁹⁰⁶ Sul punto cfr. LUISA ANTONIOLLI DEFLORIAN, *Contratti del consumatore nel diritto dell'Unione europea*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, vol. VI, UTET, Torino, 2011, p. 228, nel senso che "la capacità dei consumatori di far valere le proprie pretese giuridiche può essere limitata da una serie di fattori rilevanti, quali la modesta rilevanza economica delle richieste e la lunghezza, complessità e costosità delle procedure giudiziarie, la frequente mancanza di conoscenza, da parte dei consumatori, dei propri diritti e delle modalità con cui farli valere, l'asimmetria di posizione rispetto al professionista che, essendo un soggetto che agisce con continuità (*repeat player*), può sviluppare strategie nella gestione delle controversie". Per alcune riflessioni circa il fondamento costituzionale dei diritti del consumatore, cfr. ALESSANDRO PACE, *I diritti del consumatore tra gli artt. 41 e 97 Cost. e la normativa europea*, in GIOVANNI COCCO (a cura di), *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore. Atti del Convegno, 14 dicembre 2007*, cit., *passim*; GUIDO ALPA - GIUSEPPE CHINÈ, *Consumatore (protezione del) nel diritto civile*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, vol. XV, UTET, Torino, 1997, p. 557 ss.; VINCENZO ZENO ZENCOVICH, (voce) *Consumatore (tutela del)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VIII, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2000, p. 15; CRISTINA PONCIBÒ, *La controriforma delle class actions*, in *Danno resp.*, 2006, p. 124; GIULIO PONZANELLI, *Alcuni profili del risarcimento del danno nel contenzioso di massa*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, p. 327 ss.; SERGIO CHIARLONI, *Appunti sulle tecniche di tutela collettiva dei consumatori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2005, p. 385; GUIDO ALPA, (voce) *Contratti di massa (profili generali)*, in *Enc. dir.*, agg., vol. I, Giuffrè, Milano, 1997, p. 408.

⁹⁰⁷ La legge finanziaria per il 2008 (l. 24 dicembre 2007, n. 244) ha aggiunto al d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, l'art. 140-bis che disciplina la c.d. "azione collettiva risarcitoria": sul punto cfr. ANTONIO BRIGUGLIO, *L'azione collettiva risarcitoria*, Giappichelli, Torino, 2008; CLAUDIO CONSOLO - MARCO BONA - PAOLO BUZZELLI (a cura di), *Obiettivo class action: l'azione collettiva risarcitoria*, Ipsoa, Milano, 2008, p. 83 ss. In punto di disciplina, si rammenta che le associazioni iscritte in un apposito registro, ex art. 139, d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, e le associazioni ed i comitati "che sono adeguatamente rappresentativi degli interessi collettivi fatti valere", erano legittimati ad agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti, richiedendo al tribunale del luogo in cui ha sede l'impresa l'accertamento del diritto al risarcimento del danno e alla restituzione delle somme spettanti ai singoli consumatori o utenti nell'ambito dei rapporti giuridici relativi a contratti stipulati ai sensi dell'art. 1342 c.c., oppure, in conseguenza di atti illeciti di natura extracontrattuale, di pratiche commerciali scorrette o di comportamenti in violazione delle norme sulla concorrenza, quando sono lesi i diritti di una pluralità di consumatori o di utenti (comma 1). Ai sensi del secondo comma dell'articolo in oggetto, i consumatori o utenti che intendevano avvalersi della tutela prevista dal presente articolo avrebbero dovuto comunicare per iscritto al proponente la propria adesione all'azione collettiva (meccanismo dell'*opt in*). La sentenza definitiva del giudizio era destinata a fare stato anche nei confronti delle parti che avessero aderito all'azione collettiva, mentre

Nonostante si tratti di un istituto che non era configurato come un'azione posta a tutela di interessi collettivi, intesi come posizioni giuridiche di categoria⁹⁰⁸, bensì come strumento a garanzia di diritti individuali⁹⁰⁹, non sembra mostrare le caratteristiche proprie di una *class action* in senso proprio⁹¹⁰, e ciò per una serie di motivi di rilievo.

Innanzitutto la *class action* può configurarsi, essenzialmente, come la possibilità che un singolo individuo, nell'interesse di una pluralità di soggetti che versino in una comune situazione giuridica bisognosa di tutela, sia abilitato a citare in giudizio, quale rappresentante di tutti gli altri soggetti, l'autore del procurato danno diffuso; soltanto in seguito ad una serie di accertamenti preliminari da parte del giudice circa la sussistenza di alcuni requisiti (estensione numerica, *commonality*, *typicality*, *fair and adequate representation*), l'operazione di verifica coinvolge, in maniera vincolante, tutti i componenti della categoria, a

restava, comunque, salva l'azione individuale di coloro che non avessero aderito all'azione di cui sopra (comma 5).

⁹⁰⁸ Cfr. PIETRO RESCIGNO, *Sulla compatibilità tra il modello processuale della class action ed i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 2226, il quale osserva che “nell'azione a tutela di interessi collettivi, l'interesse collettivo proprio dell'intera categoria della quale, di volta in volta, le singole leggi si riferiscono, non coincide necessariamente con (e non rappresenta la mera sommatoria di) quelli individuali omologhi”.

⁹⁰⁹ Osserva LUISA ANTONIOLLI DEFLORIAN, *Op. ult. cit.*, p. 228, che “la posizione del consumatore ha una duplice dimensione, legata da un lato ai diritti individuali che caratterizzano ogni singolo consumatore in riferimento ad uno specifico rapporto giuridico con un professionista, dall'altro alle caratteristiche dell'economia di massa e delle transazioni che la compongono, che fanno sì che la posizione individuale si collochi in un sistema seriale comune ad un alto numero di consumatori che si trovano in un'analoga posizione giuridica”.

⁹¹⁰ Cfr. REMO CAPONI, *Diritto comunitario e azioni di interesse collettivo dei consumatori*, in *Foro it.*, 1994, IV, c. 453; cfr. anche MASSIMILIANO NICODEMO, *La “class action” nell'ordinamento italiano e nell'Ue*, in *Dir. prat. soc.*, 2008, I, p. 6; ANDREA PROTO PISANI, *Nuovi diritti e tecniche di tutela*, in AA.VV., *Scritti in onore di Elio Fazzalari*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1993, p. 47; GIORGIO COSTANTINO, *La tutela collettiva: un tentativo di proposta ragionevole*, in *Foro it.*, 2007, V, c. 140. Secondo ANDREA GIUSSANI, *Studi sulle class actions*, cit., p. XXII, per azione di classe deve intendersi “un procedimento speciale che si differenzia da quello ordinario: a) perché diretto a risolvere controversie in modo che il giudicato, sia esso favorevole o sfavorevole, estenda i suoi effetti ai soggetti appartenenti a una classe, ovvero sia a un gruppo definito, anche se non previamente organizzato, in quanto essi risultino adeguatamente rappresentati dalle parti presenti in giudizio; b) per il contraddittorio tendenzialmente, anche se non necessariamente, plurilaterale; c) per il carattere più inquisitorio (essenzialmente in senso processuale)”.

prescindere dalla loro effettiva partecipazione al giudizio, tranne il caso di esplicita manifestazione di volontà di sottrarsi secondo il meccanismo dell'*opt out*⁹¹¹.

L'elemento ostativo ad una piena equiparazione tra l'azione risarcitoria di tipo collettivo e la *class action*, *stricto sensu* intesa, era da ravvisare essenzialmente, più che nel limite intrinseco all'efficacia del giudicato, nell'attribuzione della *legitimatio ad causam* alle sole associazioni dotate del riconoscimento ministeriale, nonché alle entità collettive organizzate che, da una valutazione dell'autorità giudiziaria, risultassero sufficientemente rappresentative degli interessi tutelandi; restava, in tal modo, ancora aperto il *vulnus* della tutela degli interessi diffusi, ossia la preclusione, in capo al singolo soggetto, di attivare qualunque tipo di rimedio⁹¹²; l'uso del tempo imperfetto non è causale, in quanto il summenzionato limite è venuto meno a seguito di un intervento normativo che ha trasformato, da un punto di vista formale e sostanziale, l'azione risarcitoria collettiva in vera e propria azione di classe⁹¹³. Il

⁹¹¹ Cfr. MAURO CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 200.

⁹¹² Propende, invece, per una compatibilità del sistema delineato dal codice del consumo con l'impianto di tutela degli interessi diffusi, REMO CAPONI, *Modelli europei di tutela collettiva nel processo civile: esperienze tedesca e italiana a confronto*, in *Notiz. for.*, 2008, I, p. 15, il quale osserva: "Nelle ipotesi di tutela giurisdizionale collettiva, lo scopo del processo civile non è solo la tutela dei diritti soggettivi individuali, né solo la composizione della controversia, ma è anche (e, a volte, solo) l'attuazione delle norme giuridiche dirette alla regolazione del mercato, o l'attuazione delle norme dirette alla tutela dell'ambiente o, comunque, alla tutela di beni che hanno una rilevanza superindividuale". Il processo civile assume, cioè, "uno spiccato profilo funzionale di regolazione concreta delle condotte sociali ed economiche collettive".

⁹¹³ L'art. 140-*bis* del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, infatti, ha subito modifiche significative ad opera dell'art. 49, d.lgs. 23 luglio 2009, n. 99; la norma, così come modificata, tutela "i diritti individuali omogenei dei consumatori e degli utenti", ciascuno dei quali, anche mediante un mandato conferito ad associazioni o comitati, è legittimato ad agire per l'accertamento della responsabilità, nonché per una condanna al risarcimento del danno e per l'azionamento di rimedi restitutori. Altri consumatori o utenti, i quali intendano avvalersi della tutela così impostata, possono aderire all'azione di classe, comportando, una simile decisione, rinuncia ad ogni precedente o successiva azione restitutoria o risarcitoria di tipo individuale, che si fondi sui medesimi *petitum* e *causa petendi*. Il giudice, preliminarmente, decide con ordinanza sull'ammissibilità della domanda, verificando, tra l'altro, l'identità dei diritti individuali tutelabili e la capacità del proponente di curare adeguatamente l'interesse

cambio di direzione ha, in questo senso, permesso un riconoscimento della legittimazione ad agire, in via separata da ogni necessità di intermediazione collettiva, della quale il singolo soggetto ha una mera possibilità (e non necessità) di avvalersi, nei confronti di ciascun membro della categoria, *id est* ciascun consumatore o utente che assuma di essere stato leso da una condotta illecita plurioffensiva, affermando, allo stesso tempo, la titolarità di posizioni giuridiche omogenee rispetto a quelle di altri soggetti, legittimati ad ogni tipo di adesione all'azione ivi intentata.

Il legislatore, dunque, ha perseguito la strada di abbandonare l'atavico *favor* per gli enti di natura esponenziale, optando per un conferimento in via ordinaria della legittimazione ad agire al membro appartenente alla categoria⁹¹⁴, il quale agisca per far valere un diritto proprio, seppur, potenzialmente, assimilabile a quello coinvolgente un vasto manipolo di consumatori. Tra l'altro, sempre coerentemente a questa linea di condotta, la circostanza che alle associazioni venga, oggi, preclusa la possibilità di promuovere, in via autonoma ed avulsa da ogni

della classe; con la medesima ordinanza, poi, il tribunale definisce i “caratteri dei diritti individuali oggetto del giudizio, specificando i criteri in base ai quali i soggetti che chiedono di aderire sono inclusi nella classe o devono ritenersi esclusi dall'azione” e fissa un termine perentorio entro il quale gli atti di adesione devono essere depositati in cancelleria. Sono naturalmente previste forme di pubblicità dell'azione al fine di consentire la tempestiva adesione degli appartenenti alla classe. In caso di accoglimento della domanda, poi, il giudice pronuncia sentenza di condanna con cui liquida le somme definitive dovute a coloro che hanno aderito all'azione o stabilisce il criterio omogeneo di calcolo per la liquidazione di dette somme. La sentenza che definisce il giudizio fa poi stato anche nei confronti degli aderenti, mentre resta salva l'azione individuale dei soggetti che non abbiano aderito all'azione di classe. Sulla problematica dell'individuazione del giudice competente, in una così delicata materia, si rimanda a SALVATORE BOCCAGNA, *Profili processuali della nuova disciplina dei contratti del consumatore: le clausole di scelta del giudice*, in *Dir. giur.*, 2001, pp. 39-58.

⁹¹⁴ Cfr. EDOARDO FERRANTE, *La nuova “azione di classe” in Italia*, in *Contr. impr./Europa*, 2011, p. 19, il quale chiarisce che “il proponente può nominare quale suo rappresentante processuale una associazione dei consumatori; in tal caso il mandato conferito all'associazione deve essere inteso come mandato anche nell'interesse del mandataro, il quale agisce, non a caso, sia per tutelare in forma collettiva la posizione del mandante, sia per promuovere l'adesione dei consumatori portatori di posizioni identiche ed omogenee, il che è perfettamente conforme al suo statuto e alla *ratio* del processo di classe”.

previo mandato da parte del singolo membro, un'azione giudiziale, non si pone in contrasto con gli artt. 2, 3, 18 e 24 Cost., in quanto le medesime associazioni dei consumatori ed utenti subiscono soltanto un trattamento parificato a quello riservato ad altre formazioni sociali⁹¹⁵, essendo venuto a mancare semplicemente il potere esclusivo di promuovere l'azione *de qua*.

La *ratio* di una simile scelta è chiaramente conforme a finalità espansive ed agevolative dell'accesso al giudizio, la cui condizione primaria viene rimessa alla insindacabile scelta di chi sia portatore di interesse, il quale è, sicuramente, il vero ed autentico arbitro della sua posizione⁹¹⁶, potendo decidere, in prima persona, se e come far valere i suoi diritti, senza la necessaria intermediazione di enti o istituzioni i quali, operando quasi da cerimonieri dell'azione, potrebbero, facilmente, cadere nella tentazione di perseguire interessi ben distanti da quelli della parte effettivamente lesa⁹¹⁷; l'azione ed il suo relativo diritto deve, invece porsi in un'ottica comprensiva degli interessi plurisoggettivi⁹¹⁸, ma

⁹¹⁵ Cfr. ALESSANDRO PACE, *Interrogativi sulla legittimità costituzionale della nuova "class action"*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, p. 17

⁹¹⁶ Osserva, tuttavia, EDOARDO FERRANTE, *Op. ult. cit.*, p. 2, come si frappongano tre ordini di difficoltà ad una simile prospettazione, afferenti "alla mancata definizione normativa della rappresentatività dell'attore, alla circostanza che egli debba sopportare i costi della pubblicità dell'azione, ed all'assenza di incentivi".

⁹¹⁷ Cfr. PIERO SCHLESINGER, *La nuova "azione di classe"*, in *Corr. giur.*, 2011, p. 550 ss., per un orientamento volto alla libera scelta tra il nuovo istituto e la normale ed ordinaria azione individuale; cfr. anche ALBERTO DONATI, *Azione collettiva e diritto soggettivo collettivo*, in *Contr. impr.*, 2010, p. 936: "Qualora nessun membro abbia aderito, l'azione di classe decade ad azione individuale, non potendo la sentenza conclusiva avere effetto nei confronti dei non aderenti, e non essendo possibile che essi vengano privati del diritto all'azione solo in ragione della isolata iniziativa di un proponente".

⁹¹⁸ Si pone in linea con un'impostazione che vede nell'art. 140-bis un mezzo di tutela delle sole situazioni giuridiche aggregate, facenti capo alla categoria dei consumatori, MAURO BOVE, *L'oggetto del processo "collettivo" dall'azione inibitoria all'azione risarcitoria*, in www.judicium.it; cfr. anche DOMENICO DALFINO, *L'oggetto del processo e del giudicato*, in *Foro it.*, 2008, V, c. 191, il quale vede negli interessi di consumatori ed utenti una "proiezione, in una dimensione superindividuale, dei diritti soggettivi individuali". Più singolare, invece, la posizione di ALBERTO DONATI, *Op. ult. cit.*, p. 927, ad avviso del quale si è in presenza, nel caso di specie, di un particolare tipo di diritto soggettivo, "qualificabile come diritto soggettivo collettivo, inteso come un diritto soggettivo capace di rappresentare una pluralità di situazioni soggettive omogenee, giuridicamente rilevanti". In quest'ottica, il diritto soggettivo

sempre partendo dalla cellula embrionale costituita dalle istanze individuali, quale vera entità che muove tutto il tessuto delle situazioni giuridiche soggettive⁹¹⁹.

La rivalutazione dell'aspetto individuale degli interessi coinvolti dalla *class action* risulta, tra le altre cose, anche intrisa di un *quid* di necessità, allorquando si tenga presente che la pretesa vantata presenta anche contenuti e prospettive risarcitorie⁹²⁰; se è vero, infatti, che, ai fini di una protezione di tipo inibitorio dei diritti può, teoricamente, ipotizzarsi un esercizio dell'azione ad opera degli organismi associativi, è altrettanto significativo che a fronte del verificarsi di un danno concreto, l'applicazione di uno strumento rimediale a carattere risarcitorio, ontologicamente prefigurato come individuale, non può

collettivo non sarebbe altro che “un diritto individuale diversamente considerato, così come la *class action* non è che la azione individuale estesa alla totalità dei soggetti interessati”.

⁹¹⁹ In dottrina si fa rientrare l'oggetto della *class action* nel diritto soggettivo individuale dei consumatori aderenti: su questo punto cfr. SERENA MEUCCI, *Art. 140-bis. Azione collettiva risarcitoria*, in GIUSEPPE VETTORI (a cura di), *Codice del consumo - Aggiornamento: pratiche commerciali scorrette e azione collettiva*, CEDAM, Padova, 2009, p. 209; analogamente cfr. REMO CAPONI, *Azioni collettive: interessi protetti e modelli processuali di tutela*, in *Riv. dir. proc.*, 2008, p. 1205; GUIDO ALPA, *L'art. 140-bis del codice del consumo nella prospettiva del diritto privato. Prime note*, in VINCENZO VIGORITI - GIUSEPPE CONTE (a cura di), *Futuro, giustizia, azione collettiva, mediazione*, cit., p. 3 ss.; TOMASO GALLETTO, *L'azione di (seconda) classe. Considerazioni sul novellato art. 140-bis del codice del consumo*, *Ivi*, p. 141, il quale, facendo riferimento ad una sorta di azione plurisoggettiva, accomuna l'istituto in esame al litisconsorzio facoltativo attivo, di cui all'art. 102, 1° comma, c.p.c.

⁹²⁰ Sul punto cfr. RENATO RORDORF, *L'azione di classe nel novellato art. 140 bis cod. consumo: considerazioni (e qualche interrogativo)*, in *Foro it.*, 2010, V, c. 183, ad avviso del quale “l'identità si riferisce al fatto lesivo degli altrui diritti e alla tipologia dei diritti lesi, mentre un inevitabile margine di diversità caratterizza le conseguenze della lesione, potendosi riflettere in una distinta configurazione del danno e della liquidazione”; ad avviso di GIUSEPPE CONTE, *Dalla tutela collettiva in senso proprio alla tutela cumulativa: l'azione di classe a protezione dei diritti dei consumatori e degli utenti*, in VINCENZO VIGORITI - GIUSEPPE CONTE (a cura di), *Futuro, giustizia, azione collettiva, mediazione*, cit., p. 62, il concetto di identità non può riferirsi, propriamente, ad un diritto di cui si predica l'individualità, poiché “identica può essere la situazione da cui il diritto trae origine, la *causa petendi*, mentre con riferimento al diritto l'identità può riferirsi solo al fatto che i diritti appartengono ad una medesima categoria/tipologia”. Cfr. anche ANGELO DANILO DE SANTIS, *L'azione di classe a tutela dei consumatori*, in GIUSEPPE CHINÈ - GIUSEPPE MICCOLIS (a cura di), *La nuova class action e la tutela collettiva dei consumatori*, Nel Diritto Editore, Roma, 2010, p. 155 ss.

scindersi da un conferimento della *legitimatio ad causam* al singolo consumatore. Giunti sul crinale del danno, perciò, non rileverà più il trattarsi o meno di situazioni suscettibili di appropriazione e/o godimento differenziato, poiché “è la circostanza stessa della lesione di quegli interessi, quando essa sia in grado di produrre un pregiudizio nella sfera individuale, a dirigere la tutela necessariamente verso il singolo”⁹²¹.

Né può configurarsi come una mera casualità la circostanza che il dato testuale della disposizione in esame taccia circa ogni riferimento al carattere collettivo dell’azione e degli stessi interessi oggetto di tutela; d’altra parte l’abbandono di una consolidata terminologia a favore di un neologismo (azione di classe), peraltro fortemente evocativo di esperienze giuridiche ben distanti da quella nostrana, non può essere interpretato quale mero e distratto gesto tecnico, avulso da implicazioni ermeneutiche⁹²².

La trasmigrazione di una concezione dell’istituto da azione collettiva di tipo risarcitorio ad azione di classe proietta, sul piano processuale, un più profondo mutamento di prospettiva, nato in punto di teoria generale del diritto, in virtù del quale il soggetto agente si riappropria della sua dimensione individuale: se nell’ottica precedente,

⁹²¹ In questi termini ILARIA PAGNI, *L’azione di classe nel nuovo art. 140 bis: le situazioni soggettive tutelate, l’introduzione del giudizio e l’ammissibilità della domanda*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, I, p. 354. Sulla stessa linea anche GIORGIO COSTANTINO, *La tutela collettiva: un tentativo di proposta ragionevole*, cit., p. 140: “Le esigenze di tutela possono, in primo luogo, consistere in quelle di una pluralità di soggetti esposti al rischio della lesione dei propri diritti o della propria sfera patrimoniale; in secondo luogo, possono essere considerate le esigenze di coloro che abbiano già subito un danno e pretendano di essere risarciti. Si tratta di situazioni affatto diverse: soltanto nella prima ipotesi l’interesse superindividuale assume rilevanza sul piano formale, perché la cessazione della condotta plurioffensiva è idonea a soddisfare congiuntamente ciascuno e tutti i portatori; nella seconda, invece, si è in presenza di una pluralità di danni individuali. Sebbene, infatti, la fonte del danno sia unica e comune a tutti, la soddisfazione di ciascuno implica la reintegrazione dei singoli patrimoni”.

⁹²² Cfr. GIUSEPPE CONTE, *Dalla tutela collettiva in senso proprio alla tutela cumulativa: l’azione di classe a protezione dei diritti dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 27; in senso analogo cfr. GIOVANNA D’ALFONSO, *Art. 140-bis*, in GIOVANNI DE CRISTOFARO - ALESSIO ZACCARIA (a cura di), *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., p. 962, nel senso che “l’azione di classe ha direttamente a oggetto i diritti isomorfi dei componenti della classe; l’oggetto della domanda di classe e della domanda individuale coincidono”.

infatti, l'impulso processuale era appannaggio delle associazioni dei consumatori e degli utenti, legittimati ad invocare la tutela di diritti facenti capo ad altri, con il cambiamento di disciplina si assiste alla centralità del consumatore, in quanto soggetto *ex se*, e, come tale, legittimato ad invocare una posizione giuridica sua propria.

Nell'un caso, l'organismo collettivo di rappresentanza faceva emergere un vasto *genus* di soggetti danneggiati da un illecito ad offensività diffusa, lasciando sullo sfondo i singoli elementi, i quali si sarebbero ritagliati il proprio spazio di giustizia unicamente allorquando avessero provveduto ad aderire tempestivamente all'azione da altri intentata; nell'altro, invece, l'attore che agisce è chiamato a rilevare già la propria caratura di parte del *genus*, rispetto al quale le ulteriori adesioni costituiranno elementi *ad adiuvandum*, idonei, perciò, a corroborare numericamente l'elenco dei soggetti lesi⁹²³.

La nuova declinazione in chiave individualistica della *class action* approda, quindi, proprio in considerazione del pericolo, avvertito dal legislatore, di affidarsi interamente alla "filantropia dell'attore", consentendo di agire per altri "soltanto a chi agisca, innanzitutto, per sé stesso"⁹²⁴. E però il dato testuale di collocazione sistematica dell'art. 140-*bis* pone degli ostacoli anche alla summenzionata configurazione dell'azione *de qua*, ravvisabili soprattutto dalle peculiarità soggettive

⁹²³ In questo senso si veda ALBERTO RONCO, *L'azione di classe alla ribalta: l'egoismo necessario dell'attore*, in *Giur. it.*, 2010, c. 2606: "Azzardando un paragone sportivo, potremmo dire che l'attore: nella vecchia formulazione della norma è come un gatto delle nevi che apre la pista per i futuri sciatori (il gatto delle nevi non è uno sciatore, opera ad esclusivo vantaggio altrui e fa la sua discesa anche per l'eventualità che nessuno sciatore percorra poi la pista); nella nuova formulazione è come un primo sciatore che percorre la pista innevata (aprendo la pista, agisce innanzitutto per sé stesso ed esprime già, quand'anche nessun altro dovesse scendere, l'uso effettivo della pista secondo la sua normale destinazione)".

⁹²⁴ *Ivi*, p. 2607; conformemente cfr. anche REMO CAPONI, *Il nuovo volto della class action*, in *Foro it.*, 2009, V, c. 383, il quale evidenzia che "la disciplina della legittimazione ad agire in via collettiva sbocca, finalmente, nel riconoscimento di quest'ultima in capo al singolo componente della classe dei soggetti lesi". In questa prospettiva l'interesse superindividuale viene inteso come "l'interesse di un soggetto verso un bene che ha (anche oppure solo) una dimensione non suscettibile di appropriazione e godimento esclusivi".

dell'attore⁹²⁵, al quale è richiesto, a prescindere dalla qualifica di consumatore-utente, anche l'aver subito un pregiudizio concreto nei confronti di un diritto annoverato tra quelli previsti, anche se non tassativamente, dalla norma⁹²⁶. Ne deriva che la pubblica amministrazione, considerata nella sua funzione di gestore di pubblici servizi⁹²⁷ ed assimilabile, per certi aspetti, alla figura di impresa, potrà

⁹²⁵ Sul punto cfr. ROSARIO FERRARA, *Consumatore (protezione del) nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, UTET, Torino, 1989: l'A. sottolinea acutamente che “non si riesce a cogliere alcuna differenza tra la posizione giuridica (di obiettiva debolezza) del consumatore fuorviato dalle clausole vessatorie inserite nei contratti per adesione, aventi per oggetto beni o servizi offerti dal settore privato, e quella dell'utente dei pubblici servizi, che è ugualmente sottoposto al potere condizionante dell'impresa pubblica predisponente; oltre tutto, nell'un caso come nell'altro, gli strumenti utilizzati dall'azienda erogatrice o fornitrice sono quelli del diritto privato, sebbene i moduli negoziali e le condizioni tariffarie del soggetto dispensatore di un servizio pubblico essenziale siano, in qualche modo, conformati dal controllo amministrativo di tipo preventivo”.

⁹²⁶ L'art. 140-bis, infatti, al 2° comma, accorda tutela nei confronti: a) dei “diritti contrattuali di una pluralità di consumatori ed utenti che versano, nei confronti di una stessa impresa, in situazione identica”; b) dei “diritti identici spettanti ai consumatori finali di un determinato prodotto nei confronti del relativo produttore, anche a prescindere da un diretto rapporto contrattuale”; c) dei “diritti identici al ristoro del pregiudizio derivante agli stessi consumatori e utenti da pratiche commerciali scorrette e comportamenti anticoncorrenziali”. Sul tema cfr. GUIDO ALPA, *L'art. 140-bis del codice del consumo nella prospettiva del diritto privato. Prime note*, cit., p. 379. La disciplina in esame non trova applicazione nei confronti di illeciti ambientali, salvo alcune ipotesi nelle quali la violazione si inserisca nel quadro delle altre fattispecie legislativamente descritte al 2 comma: un esempio, secondo GUIDO ALPA, *L'azione collettiva risarcitoria. Alcune osservazioni di diritto sostanziale*, in *I contratti*, 2008, p. 551, è costituito dal caso di contraenti trasportati con un mezzo rivestito di amianto. Cfr. anche FABIO SANTANGELI - PIERPAOLO PARISI, *Il nuovo strumento di tutela collettiva risarcitoria: l'azione di classe dopo le recenti modifiche all'art. 140-bis del codice del consumo*, in www.judicium.it: “Se dallo svolgimento di una attività industriale si siano prodotte, a danno di cittadini del luogo, forme di neoplasie riconducibili alle modalità di svolgimento dell'attività imprenditoriale, tali soggetti non possono essere qualificati come consumatori, poiché il rapporto che li lega al presunto danneggiante è riconducibile unicamente al criterio di residenza nei luoghi di esercizio dell'attività dannosa, ed è, quindi, escluso l'esercizio di un'azione di classe, mentre residua la possibilità di un agire con le forme tradizionali di tutela individuale”. In giurisprudenza cfr. Trib. Lamezia Terme, 16 luglio 2006, in *Resp. civ. prev.*, 2007, p. 1697.

⁹²⁷ Cfr. GIAN FRANCO CARTEI - SEBASTIANO FARO, *Consumatore e utente*, cit., p. 957, i quali evidenziano che “per effetto dei processi di liberalizzazione e privatizzazione, il rapporto di utenza ha assunto la fisionomia di una relazione di mercato, affidata all'autonomia privata e garantita dalla regolazione pubblica. Sul piano delle situazioni soggettive ciò significa profilare un rapporto obbligatorio di diritto comune con il gestore e configurare le pretese giuridiche del destinatario delle prestazioni nei termini di diritti soggettivi propri dei rapporti interprivati”; cfr. anche ARISTIDE POLICE, *La tutela dei consumatori nel processo amministrativo*, in ANGELO BARBA (a cura di), *La*

ben essere parte in un giudizio instaurato mediante l'azione in questione⁹²⁸ (così come, d'altra parte, confermato dallo stesso dato testuale dell'art. 140-*bis*, che precisa la proponibilità dell'azione anche “nei confronti dei gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità”), che però, in tal caso, si rivelerà inidonea ad apprestare una tutela effettiva ai portatori di interessi diffusi, in quanto, essendo questi ultimi suscettibili di porsi in attrito anche con attività pubbliche di tipo autoritativo, necessiteranno di una tutela capace di oltrepassare le mere dinamiche risarcitorie.

disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, Jovene, Napoli, 2000, p. 199; ALFREDO CORPACI (a cura di), *La tutela degli utenti dei servizi pubblici*, Il Mulino, Bologna, 2003.

⁹²⁸ Afferma ROBERTA LOMBARDI, *La tutela delle posizioni meta-individuali nel processo amministrativo*, cit., p. 152, che, pur essendo l'impresa l'unico soggetto che è possibile convenire in giudizio, tuttavia, “potrà trattarsi anche dell'amministrazione, almeno quando non eserciti un'attività di tipo autoritativo, per esempio, in materia di servizi pubblici”. Cfr. anche SERENA MEUCCI, *Art. 140-bis. Azione collettiva risarcitoria*, cit., p. 200, la quale evidenzia acutamente come, nel caso in cui la pubblica amministrazione eserciti un'attività di tipo imprenditoriale, nessun ostacolo impedirà l'applicazione dell'azione collettiva, in quanto “la tutela prescinde dalla natura (pubblica o privata) dell'impresa nei cui confronti l'azione è esperita”. Nei casi di poteri pubblicistici non ricompresi nell'attività imprenditoriale, invece, l'A. sembra escludere la legittimazione passiva della pubblica amministrazione, poiché “una diversa conclusione richiederebbe un ampliamento interpretativo, tanto della definizione di professionista quanto della nozione dei rapporti di utenza o fruizione dei servizi”. In giurisprudenza interessanti le posizioni di TAR Campania, Sez. I, 11 dicembre 2007, n. 16105, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui “la *legitimatio ad causam*, per quanto ampia, non può comprendere ogni attività di tipo pubblicistico che si rifletta economicamente, in modo diretto o indiretto, sui cittadini, dovendo essere commisurata a quegli atti che siano idonei ad interferire con specificità e immediatezza sulla posizione dei consumatori e degli utenti”; TAR Lazio, Latina, 24 giugno 2006, n. 406, *Ivi*, ove viene riconosciuta la legittimazione ad impugnare un provvedimento tariffario relativo al servizio pubblico idrico, “ricavando dagli artt. 139 e 140 l'attribuzione alle associazioni di un ampio diritto di azione posto a difesa di un diritto collettivo, diritto che non può dirsi precluso con riguardo alla contestazione dei provvedimenti di carattere generale, come quello di tariffazione in materia di servizi pubblici”. Su alcune questioni attinenti ai rapporti tra le norme del codice del consumo e le problematiche afferenti alla giurisdizione amministrativa, cfr. ROBERTO GAROFOLI - GIULIA FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit. p. 1586; GIAN FRANCO CARTEI - SEBASTIANO FARO, *Consumatore e utente*, cit., p. 968, con riferimento al caso in cui vi sia impugnazione di un atto generale di natura provvedimentale emanato dalla amministrazione o dal gestore, che incida sulla qualità o sulle condizioni di accesso al servizio, o di una determinazione tariffaria, o ai casi in cui si voglia contestare l'omesso o insufficiente esercizio del potere di vigilanza da parte della pubblica amministrazione sul gestore”; in via analoga anche Cons. Stato, Sez. consultiva atti normativi, parere 20 dicembre 2004, n. 11602/2004, in *Foro it.*, 2005, III, c. 348.

1.14. ... e ricorso per efficienza ex d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198.

La pista di riflessione sinora battuta abbraccia anche la fattispecie del ricorso per l'efficienza della pubblica amministrazione, disciplinato dal d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, attuativo della delega contenuta nell'art. 4, l. 4 marzo 2009, n. 15⁹²⁹. Si tratta di uno strumento rimediabile attivabile da una pluralità di soggetti, in forma singola o associata⁹³⁰, che presenta elementi di confronto con istituti analoghi⁹³¹; non è una mera casualità, d'altra parte, che già immediatamente dopo l'entrata in vigore

⁹²⁹ Sul punto cfr. STEFANO BATTINI, *L'autonomia della dirigenza pubblica e la "riforma Brunetta": verso un equilibrio fra distinzione e fiducia?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, p. 39 ss. Sul parallelismo tra il contenuto della legge delega e quello del decreto legislativo, cfr. Cons. Stato, Sez. consultiva atti normativi, parere 9 giugno 2009, n. 1943/2009, in *Foro it.*, 2010, III, c. 89, con nota di ALDO TRAVI, ove si evidenzia che come le ultime correzioni apportate dal decreto legislativo abbiano ridotto la portata del ricorso, che nasce, quindi, come una "azione povera"; cfr. anche GIULIO VELTRI, *Class action pubblica: prime riflessioni*, in www.lexitalia.it; ANDREINA SCOGNAMIGLIO, *Il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*, in www.apertacontrada.it; CARLO EMANUELE GALLO, *La class action nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Urb. app.*, 2010, p. 501, ad avviso del quale il decreto legislativo risulterebbe, per alcuni aspetti, illegittimo, se non interpretato alla luce dei criteri contenuti nella legge delega.

⁹³⁰ L'art. 1, d.lgs. 20 settembre 2009, n. 198, prevede che i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori "possono agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici qualora derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi": dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo (per i quali è prevista la necessità di adozione entro un termine prestabilito); dalla violazione di *standard* qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari pubblici, dalle autorità preposte alla regolamentazione ed al controllo del settore e, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di *performance* contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009.

⁹³¹ Cronologicamente, la prima applicazione dell'istituto si è avuta con TAR Lazio, Roma, Sez. III, 20 gennaio 2011, n. 552, in *Urb. app.*, 2011, p. 830, in un caso di mancata adozione di atti amministrativi generali (*id est* piano generale di edilizia scolastica), con riferimento al quale il giudice amministrativo precisava come (diversamente dalle ipotesi di violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi o degli *standard*, per le quali è necessario attendere, ai sensi dell'art. 7, d.lgs. n. 198/2009, apposite previsioni regolamentari che determinino le fasi della concreta applicazione del disposto normativo primario) l'azione sia immediatamente esperibile perché la posizione giuridica tutelata è collegata all'emanazione di un atto le cui caratteristiche sono declinate, interamente, dal legislatore. In senso analogo cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 9 giugno 2011, n. 3512, in www.giustizia-amministrativa.it. Sulla mancata adozione di atti generali cfr. anche TAR Basilicata, 23 settembre 2011, n. 478, *Ivi*, e TAR Sicilia, Palermo, 4 aprile 2012, n. 707, *Ivi*, con riferimento a piani personalizzati per minori affetti da disabilità.

del d.lgs. n. 198 del 2009, una considerevole parte della dottrina, sulla base di una qualificazione del ricorso per efficienza come un *quid novi* intriso di elementi di novità, atti a differenziarlo dai tradizionali rimedi già previsti dall'ordinamento⁹³², si sia interrogata sulla necessità di creare una barriera divisoria tra l'istituto *de quo* e le categorie analoghe aventi profili superindividuali⁹³³ (azioni popolari⁹³⁴, di classe⁹³⁵, di tipo associativo⁹³⁶ e/o collettivo⁹³⁷), non nascondendo, il più delle volte, un

⁹³² Cfr. MARIA TERESA PAOLA CAPUTI JAMBRENGHI, *Buona amministrazione tra garanzie interne e prospettive comunitarie (a proposito di class action all'italiana)*, in www.giustamm.it; cfr. anche ALESSANDRA FABBRI, *Le azioni collettive nei confronti della pubblica amministrazione nella sistematica delle azioni non individuali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011.

⁹³³ Cfr. ARMANDO GIUFFRIDA, *La c.d. class action amministrativa: ricostruzione dell'istituto e criticità*, in www.giustamm.it, ad avviso del quale "l'azione in esame riveste natura collettiva sotto il duplice profilo della legittimazione ad agire, per l'ampia pluralità dei soggetti legittimati, e degli effetti della sentenza di accoglimento del ricorso, la quale dispone la condanna dell'amministrazione ad assumere i provvedimenti necessari per rimediare all'accertata disfunzione amministrativa e, così facendo, si prefigge di correggere l'attività amministrativa estendendo i propri effetti al di là delle parti costituite in giudizio". Si veda anche IDEM, *Il "diritto" ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*, Giappichelli, Torino, 2012.

⁹³⁴ Cfr. UMBERTO ZINGALES, *Una singolare forma di tutela del cittadino nei confronti della p.a.: la class action. Commento al d.lgs. n. 198 del 2009*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, fasc. III, pp. 246-252: l'A. nota come il riferimento alla lesione diretta, concreta ed attuale di interessi giuridicamente rilevanti contribuirebbe a differenziare il ricorso in esame dall'azione popolare, proponibile, quest'ultima, dal "chiunque", anche in assenza di lesione diretta. Mette in evidenza FABRIZIO TIGANO, *Le azioni popolari suppletive e correttive*, cit., p. 131, che "la *class action*, pur presentando un ampio spettro di azione, è circoscritta da particolari interessi collettivi e può essere promossa non da chiunque abbia interesse, bensì da soggetti con specifica legittimazione normativa, laddove l'azione popolare privilegia gli interessi pubblici senza disdegnare, in parallelo, quelli collettivi o perfino privati".

⁹³⁵ Cfr. FABIO CINTIOLI, *Note sulla cosiddetta class action amministrativa*, in www.giustamm.it; cfr. anche ANTONIO BARTOLINI, *La class action nei confronti della p.a. tra favole e realtà*, *Ivi*, il quale osserva che "la locuzione *class action* è del tutto atecnica, poiché detto istituto, nella sua conformazione di derivazione statunitense, è un'azione collettiva volta a richiedere il risarcimento dei danni da parte di una pluralità di consumatori; nel caso della legge Brunetta, invece, ci troviamo di fronte ad un'azione senza alcuna finalità risarcitoria, volta ad ordinare all'amministrazione l'adempimento di alcuni obblighi normativi (in senso kelseniano), che incidono su interessi diffusi degli amministrati: è dunque un'azione di adempimento, a tutela di interessi di classe".

⁹³⁶ Cfr. PAOLA MARIA ZERMAN, *Partenza in salita per la class action*, in www.giustizia-amministrativa.it, nel senso che "non si tratta neanche di un'azione di tipo associativo, in quanto non è prevista l'esclusiva legittimazione delle associazioni portatrici di un interesse collettivo".

certo turbamento dinanzi al suo potenziale di “eccentricità” rispetto alle categorie dogmatiche del processo⁹³⁸, in particolar modo amministrativo. Si tratta certamente di un problema meritevole di attenzione, ma non al punto da abbandonare l’altrettanto necessaria analisi circa i suoi profili di utilità, nell’idea che l’effettività delle forme di tutela deve, in ogni caso, rapportarsi non tanto alla conformità a modelli astratti, quanto alla concreta rispondenza alle istanze individuali che essa è chiamata a soddisfare e garantire; ciò comporta che anche nel caso del ricorso per

⁹³⁷ Cfr. Cons. Stato, Sez. consultiva atti normativi, parere 9 giugno 2009, n. 1943/2009, cit., ove, a proposito dell’impossibilità di assimilare il ricorso per efficienza all’azione di classe *ex art. 140-bis* del codice del consumo, si afferma che “le due azioni sono differenti non solo e non tanto per la ragione per cui questa riguarda le lesioni dei diritti di consumatori e utenti in ambito contrattuale, e, per certi ambiti, extracontrattuale, mentre quella il rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni, quanto per la diversa logica sottesa: l’azione contro le imprese private protegge il consumatore dallo squilibrio di posizioni sul mercato, con effetti limitati alla fase del contatto (negoziale o non), quella verso la pubblica amministrazione interviene sullo stesso processo di produzione del servizio. In entrambe le ipotesi si cerca di indurre il soggetto erogatore dell’utilità a comportamenti virtuosi nel suo ciclo di produzione, onde evitare di scaricare il costo dell’inefficienza su tutti gli utenti; tuttavia questo obiettivo è perseguito in modo indiretto se il produttore è un privato che agisce per scopi egoistici e nell’esercizio della sua libertà di iniziativa economica, mentre nella seconda ipotesi è perseguito direttamente, proprio perché l’organizzazione amministrativa è chiamata dalla legge a realizzare il bene pubblico”; nota ALDO TRAVI, *Nota a parere*, cit., p. 98, che “tra le due azioni emergono anche significative divergenze nella disciplina dell’intervento volontario in giudizio, profilo critico rispetto ad ogni azione di classe: l’intervento volontario, infatti, è ammesso espressamente nei giudizi promossi per l’efficienza dell’amministrazione, a costo, anzi, di introdurre un intervento principale piuttosto anomalo, mentre è escluso nel giudizio previsto dall’art. 140-bis. Sul punto cfr. anche FILIPPO PATRONI GRIFFI, *Class action e ricorso per l’efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, in www.federalismi.it; FABIO CINTIOLI, *Note sulla cosiddetta class action amministrativa*, cit., il quale si focalizza sul carattere residuale del ricorso per l’efficienza, dal momento che “sono previste puntuali cause di inammissibilità e improcedibilità quando sia pendente un procedimento avviato da un’autorità amministrativa (di regolazione) volto all’accertamento dei medesimi fatti o quando sia instaurato un giudizio risarcitorio”. Da notare, tra l’altro, come l’art. 2 del d.lgs. n. 198/2009 stabilisca una sorta di assorbimento dell’azione di adempimento da parte di quella risarcitoria, prevedendo che, se per le medesime condotte è stato instaurato un giudizio ai sensi dell’art. 140-bis del codice del consumo, l’azione collettiva di adempimento diviene improponibile.

⁹³⁸ Di questo avviso Cons. Stato, Sez. consultiva atti normativi, parere 9 giugno 2009, n. 1943/2009, cit.; cfr. anche FABIO CINTIOLI, *Op. ult. cit.*, secondo il quale sussisterebbe un pericolo nella sistematicità dell’istituto, in quanto “se il giudice dovesse percepire questo strumento come alieno dalla sua sfera di giurisdizione, ovvero talmente innovativo da non trovare riscontro in nessuna figura già presente nell’ordinamento, probabilmente potrebbe tendere a estrometterlo”.

efficienza, così come per le azioni a legittimazione plurima, il ruolo dell'interprete si intreccia, necessariamente, con la preliminare opzione che configura lo strumento del processo quale mezzo di tutela oggettiva o soggettiva. Nel primo caso, il ricorso per efficienza viene inquadrato in una chiave ermeneutica di recupero di un valore che, per il singolo individuo, viene depauperato della sua rilevanza giuridica: l'efficienza, appunto; nel secondo, invece, può rivelarsi estremamente utile a completare l'opera di ricostruzione, dal lato processuale a quello sostanziale, della rilevanza giuridica degli interessi diffusi partendo dalla loro embrionale dimensione individuale⁹³⁹.

A livello giurisprudenziale vi era già stata una chiara posizione, da parte del Consiglio di Stato, nel senso di considerare l'istituto *de quo* come il “corollario di un disegno riformatore che, sul piano della teoria generale, si fonda sulla concezione dell'amministrazione di risultato, in cui domina il principio del buon andamento”⁹⁴⁰. Su questo parametro la dottrina ha fatto propria, in tempi brevi, la concezione dell'azione di classe come una garanzia processuale a presidio dell'efficienza dell'azione amministrativa, per cui, proprio in conformità con il rispetto del principio di buon andamento, l'azione *de qua* avrebbe potuto esercitare un notevole influsso su tutto il sistema dell'azione amministrativa, elevandosi a rimedio volto più ad un'oggettiva modificazione dell'organizzazione che non ad una tutela soggettiva dell'attore⁹⁴¹.

⁹³⁹ Sul punto cfr. FRANCESCO MANGANARO, *L'azione di classe in un'amministrazione che cambia*, in www.giustamm.it.

⁹⁴⁰ Così Cons. Stato, Sez. consultiva atti normativi, parere 9 giugno 2009, n. 1943/2009, cit.: “In passato la violazione del principio del buon andamento, inteso come norma economica, ha determinato solo un semplice vizio di merito, mentre le riforme degli ultimi decenni hanno prepotentemente veicolato, nel sistema amministrativo, la concezione sostanziale del buon andamento, che si pone a fianco, e talora in attrito, col principio di legalità”. In quest'ottica il ricorso per efficienza assume la connotazione di “mezzo di tutela in forma specifica del cittadino, e, al tempo stesso, strumento di pressione sugli apparati pubblici per garantirne l'efficienza del procedimento di produzione del servizio”.

⁹⁴¹ Cfr. GERARDO SORICELLI, *Considerazioni sulla class action amministrativa nell'amministrazione di risultato*, in www.giustamm.it; cfr. anche ROBERTA

In questo contesto, il ricorso è stato costruito addirittura come una forma di partecipazione popolare al livello (non solo dell'attività, ma anche) dell'organizzazione amministrativa⁹⁴², quasi a rappresentare un surrogato dei controlli sui pubblici poteri, preordinato ad esplicitare una funzione di correzione del malfunzionamento di questi ultimi⁹⁴³; non sono mancati neppure quanti hanno dubitato persino che si tratti di un istituto appartenente alla giurisdizione contenziosa, qualificandolo, piuttosto, come un rimedio in ottica collaborativa, tramite il quale i cittadini cooperano con i pubblici poteri al fine di instaurare meccanismi virtuosi di autocorrezione, senza perseguire, nemmeno indirettamente, finalità di lucro o di ristoro (il che ne spiegherebbe la gran parte delle peculiarità, come la necessità della previa diffida all'amministrazione, non più richiesta ai fini dell'attivazione del normale rimedio avverso il silenzio-inadempimento, l'interruzione del processo in pendenza di un'azione attivata ai sensi degli artt. 140 o 140-*bis* del codice del

LOMBARDI, *Le azioni collettive*, in FRANCO GAETANO COCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, cit., p. 216, nel senso che “la protezione della situazione giuridica di chi agisce in giudizio rimane sullo sfondo, in quanto l'azione mira, in primo luogo, a sanzionare e correggere le inefficienze dell'amministrazione intimata, e solo indirettamente si preoccupa di garantire la posizione soggettiva di chi abbia subito, da tali inefficienze, un ingiusto pregiudizio”. Per alcuni riferimenti circa il principio di buon andamento si rimanda allo storico lavoro di MARIO NIGRO, *Studi sulla funzione organizzativa della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966; cfr. anche ALFREDO CONTIERI, *Principio di buon andamento e vizi dell'atto amministrativo*, in ALFREDO CONTIERI - FABIO FRANCIOSI - MARIA IMMORDINO - ALBERTO ZITO (a cura di), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, vol. II, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010, p. 95.

⁹⁴² Osserva, ancora, FRANCESCO MANGANARO, *L'azione di classe in un'amministrazione che cambia*, cit., che “è significativo, in questo senso, che il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, stabilisca, all'art. 8, che la valutazione e la misurazione della *performance* amministrativa avvengano, tra l'altro, attraverso lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti ed i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione”.

⁹⁴³ Cfr. FILIPPO PATRONI GRIFFI, *Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, cit.; ROBERTA LOMBARDI, *Le azioni collettive*, cit., p. 217, fa riferimento ad un'azione a carattere misto, sia giurisdizionale che di controllo, poiché l'oggetto diretto dell'azione “parrebbe investire un bene pubblico, rappresentato dall'interesse alla esatta erogazione di un servizio o al corretto svolgimento di una funzione pubblica”. Cfr. anche CLAUDIA TUBERTINI, *La prima applicazione della “class action amministrativa”*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, fasc. VIII, p. 856.

consumo e la mancata predisposizione di una tutela risarcitoria)⁹⁴⁴; o quanti, ancora, si sono spinti verso una qualificazione come azione pubblica, finalizzata all'interesse "non tanto di chi agisce, quanto della generalità dei consociati"⁹⁴⁵.

Il filo conduttore non sarebbe, dunque, quello di apprestare una tutela, diretta ed immediata, nei confronti dell'interesse di un singolo, bensì di esercitare una forma di intervento giudiziale a correzione di eventuali e, previamente, accertati malfunzionamenti di carattere organizzativo della pubblica amministrazione, in piena linea con una concezione oggettivistica della tutela offerta dallo strumento processuale, laddove "la soddisfazione della pretesa avanzata da uno o più cittadini si lega al promovimento di un controllo esterno, di tipo giudiziale, sul rispetto, da parte delle pubbliche amministrazioni, degli *standard* di qualità, economicità e tempestività loro imposti, al fine ultimo di stimolare una elevata *performance* delle strutture pubbliche e, al tempo stesso, una responsabilizzazione dei pubblici funzionari, anche in ragione della massima pubblicità del giudizio"⁹⁴⁶.

Appare, dunque, chiaro il collegamento tra la prospettiva ricostruttiva così delineata e due, ulteriori, opzioni ermeneutiche inerenti, rispettivamente, al ruolo dell'autorità giudiziaria nelle controversie *de quibus* e, più a fondo, al significato complessivo dello stesso ricorso per efficienza.

Il primo aspetto denota un legame con il richiamo alla funzione correttiva del ricorso, che tende a retroagire sulla stessa figura del giudice: infatti, nella misura in cui la nuova disciplina si volge non solo a garantire i basilari *standard* di tutela dei diritti, quanto ad operare una

⁹⁴⁴ In questo senso cfr. ANTONELLA TRENTINI, *Ancora sulla class action pubblica: efficienza dell'amministrazione e ruolo dell'avvocato*, in www.filodiritto.com.

⁹⁴⁵ Cfr. FRANCESCO CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, 3° ed., Dike giuridica, Roma, 2010, p. 44.

⁹⁴⁶ Cfr. UMBERTO ZINGALES, *Una singolare forma di tutela del cittadino nei confronti della p.a.: la class action. Commento al d.lgs. n. 198 del 2009*, cit., p. 248; in senso analogo cfr. ALDO TRAVI, *Nota a parere*, cit., p. 98.

verifica circa l'idoneità dell'organizzazione delle strutture ad incidere sull'esercizio delle strutture, si consente ai ricorrenti e, dunque, allo stesso giudice, di valutare la congruità delle scelte organizzative compiute dall'amministrazione, di modo che, "se pure la norma si preoccupa di limitare i poteri del giudice alla sola legittimità, ci si avvede che la valutazione sulle modalità organizzative attribuisce allo stesso poteri ben più ampi"⁹⁴⁷. In tal modo il giudice si pone come proiettato nel merito delle scelte amministrative ed all'interno delle sue più intime opzioni organizzative, posto che, nell'indagare sulla violazione dello *standard*, dovrà anche tener conto "dei limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"⁹⁴⁸.

Il secondo aspetto, invece, ha condotto una buona parte della dottrina, in virtù anche dell'insistenza sulla prospettiva dell'efficienza, a qualificare l'istituto in esame come ramo, appunto, di una giurisdizione di tipo oggettivo, ritenendosi che il giudice non operi per la tutela e la soddisfazione di un interesse di rango individuale e della sfera giuridica appartenente al soggetto *uti civis*, ma a agisca in funzione correttiva e di sostanziale controllo, che mira ad assicurare un miglior funzionamento dell'amministrazione nell'interesse della generale collettività⁹⁴⁹. Il

⁹⁴⁷ Così FRANCESCO MANGANARO, *L'azione di classe in un'amministrazione che cambia*, cit.: "La tutela è volta a preservare la correttezza e non, secondo la lettera della legge, la legalità; questo profilo consente un diverso apprezzamento del giudice, ampliando i suoi poteri quanto alla determinazione del corretto svolgimento della funzione o del corretto svolgimento del servizio".

⁹⁴⁸ Cfr. FABIO CINTIOLI, *Note sulla cosiddetta class action amministrativa*, cit., il quale ravvisa, nel caso di specie, una ipotesi di giurisdizione di merito, in conformità a quanto previsto originariamente dalla legge delega, avendo, invece, il d.lgs. 198/2009 qualificato la giurisdizione puramente come esclusiva, senza alcun riferimento al merito. Osserva, invece, ARMANDO GIUFFRIDA, *La c.d.class action amministrativa: ricostruzione dell'istituto e criticità*, cit., che una simile ricostruzione presta il fianco ad una possibile violazione del principio di separazione dei poteri, in quanto avvicinerrebbe la figura del giudice a quella del c.d. *ombudsman*, di origine scandinava, ovvero a quella di organismi di regolazione sulla falsariga delle amministrazioni indipendenti.

⁹⁴⁹ Cfr., ancora, FABIO CINTIOLI, *Op ult. cit.*, il quale afferma che "si tratta di un giudizio che, pur richiedendo la lesione diretta ad un interesse personale dell'attore, tende, effettivamente, ad attuare un obiettivo che esorbita la sfera soggettiva del

giudice, una volta acclarata la legittimazione al ricorso, sposterebbe la sua indagine dalla sfera individuale per focalizzarsi sull'effettiva situazione, di inefficienza, proiettandosi, oltretutto, sugli *interna corporis* dell'amministrazione, secondo un atteggiamento che rimane quasi estraneo al contenuto della domanda, la quale rappresenta, a sua volta, soltanto una chiave per accedere all'interno delle stanze della pubblica amministrazione.

Si tratta di una prospettiva non certamente imposta dal dato testuale della disciplina sul ricorso per efficienza, ove proprio la previsione di una siffatta azione ha l'effetto di giuridicizzare lo stesso interesse all'efficienza amministrativa, rendendola un parametro normativo suscettibile di costituire oggetto di sindacato da parte del giudice e, per traslato, di pretesa diretta, tutelabile in giudizio⁹⁵⁰, ma che muove dall'idea che il solo esistere dell'istituto dell'azione collettiva, e, dunque, dei parametri di ottimalità che essa presuppone quale metro di giudizio per valutare processualmente l'efficienza dei servizi, ha già prodotto il risultato, significativo sul piano dogmatico, di spostare l'asse della linea di demarcazione tra merito e discrezionalità tecnica delle logiche organizzative dei servizi pubblici, assegnandone, quasi per intero, il contenuto al campo di queste ultime⁹⁵¹.

Il concetto di *standard* delle prestazioni finisce, così, per rilevare in quanto prestazione base idonea a radicare, in capo ai cittadini che di essa sono destinatari, posizioni legittimanti da far valere in giudizio, potendo, quindi, assurgere a parametro giuridicamente qualificato del disfunzionamento delle amministrazioni; non è, pertanto, necessario

singolo". Nello stesso senso UMBERTO ZINGALES, *Una singolare forma di tutela del cittadino nei confronti della p.a.: la class action. Commento al d.lgs. n. 198 del 2009*, cit., p. 249, per cui l'azione in esame "non tutela direttamente la pretesa del cittadino, mera occasione per la rilevazione di criticità e disfunzioni dell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione".

⁹⁵⁰ Cfr. SALVATORE GATTO COSTANTINO, *Azioni collettive e organizzazione dei servizi*, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁹⁵¹ Cfr. ARISTIDE POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1997, *passim*.

affermare che i singoli utenti agiscano come titolari di una frazione dell'interesse diffuso alla corretta erogazione della prestazione⁹⁵², piuttosto che come individui singoli⁹⁵³. Ebbene, una volta attribuita allo *standard* la qualifica di parametro di valutazione, non si vede perché, per esso, dovrebbe operare una disciplina differente da ogni altro parametro giuridicamente rilevante, le cui violazioni godono, normalmente, di azionabilità a beneficio dell'interesse individuale: da ciò deriva la piena armonizzabilità tra il ricorso per efficienza e la concezione soggettivistica della tutela così come sancita dalla Costituzione, finanche con riferimento ai rimedi giurisdizionali esperiti avverso le amministrazioni pubbliche.

Secondo quest'ottica, il dato testuale che fa riferimento, nell'art.1, comma 1-*bis*, al "limite delle risorse", andrebbe a subire un forte ridimensionamento; ed infatti, a tenore della disposizione citata, l'esercizio dell'azione non può incidere sulla spesa pubblica, di modo che i diritti tutelati dalla medesima azione nascono tutti "finanziariamente condizionati"⁹⁵⁴. Non sarà improbabile, quindi, che la pubblica amministrazione, alle domande del ricorrente, opporrà il limite delle risorse, e molto dipenderà da come il giudice si atterrà nell'interpretazione di esso: andrà, cioè, verificato se l'autorità giudiziaria si riterrà competente a rilevare, per lo meno nei casi eclatanti, la cattiva distribuzione delle risorse da parte della pubblica amministrazione, decidendo, quindi, il ricorso nel merito, oppure se riterrà un simile sindacato estraneo alle proprie potestà cognitive. Il summenzionato riferimento pone l'interprete dinanzi ad un decisivo *aut aut*: o si ritiene che il limite trasli il sindacato del giudice sul piano del merito, con tutte le difficoltà del caso, prima fra tutte la mancanza del riferimento testuale, pure presente all'interno della legge delega, dal

⁹⁵² Così FILIPPO PATRONI GRIFFI, *Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, cit.

⁹⁵³ Cfr. CARLO MARZUOLI, *Carta europea dei diritti fondamentali, amministrazione e soggetti di diritto: dai principi sul potere ai diritti dei soggetti*, cit., p. 255.

⁹⁵⁴ Così, ancora, ALDO TRAVI, *Nota a parere*, cit., p. 99.

decreto legislativo; o lo si configura alla stregua di un parametro di cui il giudice dovrà tenere conto nel valutare la scorrettezza dell'operato della pubblica amministrazione, ma che, in tale ottica, non adrebbe a costituire un'anomalia del sistema, posto che il profilo finanziario è, indissolubilmente, connesso ad ogni attività amministrativa, ed il rimedio ad una disfunzione è, di per sé, causa di aggravii in termini di costi di gestione⁹⁵⁵.

Nonostante, perciò, l'art. 1-*bis* crei un ponte d'incontro tra l'elemento della rilevanza delle risorse finanziarie ed il giudizio circa l'effettiva sussistenza della lesione subita, al fine di escluderla, non può sfuggire la circostanza che si tratti di un riferimento alquanto improprio, che poco tiene conto del fatto che una lesione "o c'è o non c'è"⁹⁵⁶, e, pertanto, si dovrà tenere conto delle risorse a disposizione, nel valutarle ragioni del cattivo funzionamento, nel verificare se ed in che modo sia stato posto in essere ogni ragionevole accorgimento organizzativo per evitarlo e, in particolar modo, per giudicare la sussistenza di un malfunzionamento in senso tecnico, che sarà da escludere ogniqualvolta la pretesa del ricorrente richieda un impiego di risorse sproporzionato ed obiettivamente non esigibile, rispetto alla finalità che si intende perseguire⁹⁵⁷.

⁹⁵⁵ Di questo avviso è CHIARA CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p. 313.

⁹⁵⁶ Si esprime così FILIPPO PATRONI GRIFFI, *Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, cit.

⁹⁵⁷ In questo senso cfr. CARLO EMANUELE GALLO, *La class action nei confronti della pubblica amministrazione*, cit., p. 504, il quale, però, precisa che "il fatto che il giudice debba tener conto delle risorse, può incidere sulle conseguenze dell'inadempimento, ma non sulla possibilità di valutare l'inadempimento stesso". Cfr. anche FRANCESCO MANGANARO, *L'azione di classe in un'amministrazione che cambia*, cit., secondo il quale "il limite in questione opera in modo diverso a seconda dell'oggetto del ricorso: in particolare, non dovrebbe avere rilievo nel caso della mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori, in quanto l'amministrazione deve emanare provvedimenti che non sembrerebbero incidere sulle finanze pubbliche, o, comunque, ciò sarebbe giustificato dalla obbligatorietà della loro emanazione". Tra l'altro anche in giurisprudenza è stato osservato che "il nuovo limite del *rebus sic stantibus* (la lesione, o forse meglio, l'esigibilità del comportamento dovuto), deve essere vagliato alla luce delle risorse strumentali, finanziarie ed umane concretamente a disposizione, che però, in relazione all'ipotesi specifica

La frizione tra una concezione oggettiva dell'istituto e la sistematica delineata dal combinato disposto degli artt. 24 e 113 Cost. è, perciò, alquanto stridente, anche laddove si cerchi di giustificare un simile orientamento affermando, come pure è stato fatto, che “non convince che qualsiasi fenomeno di giurisdizione oggettiva sia necessariamente in contraddizione con la Costituzione” e che “anche nel ricorso per efficienza deve essere esibita una posizione soggettiva individuale, laddove si richiede che sia adeguatamente dimostrata al giudice l'effettiva titolarità di una situazione di interesse semplice o amministrativamente protetto, che abbia una sua concretezza e che sia stato ovvero possa essere, in futuro, leso dall'inefficienza della pubblica amministrazione”⁹⁵⁸.

Il contrasto è ancor più evidente laddove si consideri che, *in primis*, la Carta fondamentale è costruita, partendo dalla fondamentale valorizzazione della persona umana, in una chiave che pone l'individuo al centro di ogni dinamica giuridica, ed ogni eventuale discostamento dal sistema così predisposto necessita di tutte le opportune cautele, soprattutto in punto di meccanismi di garanzia; *in secundis*, che il riferimento ad una situazione individuale suscettibile di lesione, lungi dall'utilizzare l'art. 24 Cost. come mera scialuppa di salvataggio, conferma, piuttosto, la preferenza per una ricostruzione dell'istituto in chiave soggettiva, corroborandosi della previsione di cui all'art. 1, d.lgs. n. 198/2009, ove si sottolinea, espressamente, il carattere concreto, diretto ed attuale della lesione, con una evidente esaltazione del carattere individuale dell'azione⁹⁵⁹. Né può deporre a favore di una visione

dell'omissione di atti obbligatori per legge, non sembra avere specifico rilievo, trattandosi di questione, quella dell'esigibilità, che il legislatore deve avere necessariamente vagliato al momento dell'attribuzione della potestà di emanazione dell'atto generale”: così TAR Lazio, Roma, Sez. III, 20 gennaio 2011, n. 552, cit., punto 1.3.

⁹⁵⁸ Sono parole di FABIO CINTIOLI, *Note sulla cosiddetta class action amministrativa*, cit.

⁹⁵⁹ Cfr. FILIPPO PATRONI GRIFFI, *Op. ult. cit.*, il quale, pur riscontrando un legame tra l'azione *de qua* ed il corretto funzionamento della pubblica amministrazione, mette in

dell'azione *de qua* nei termini di una finalizzazione al ripristino dello *status quo ante*, la mancata previsione della possibilità di agire per il risarcimento del danno, per lo meno in via autonoma⁹⁶⁰; ed infatti, per tempi lunghissimi un limite ancora maggiore, *id est* il dogma della irrisarcibilità delle lesioni arrecate agli interessi legittimi, protrattosi fino alla nota sentenza n. 500 del 1999, ha caratterizzato la giurisdizione amministrativa come *leitmotiv* dominante, senza che, tuttavia, ciò abbia mai costituito un ostacolo alla configurazione degli interessi legittimi quali posizioni giuridiche a rilevanza individuale.

evidenza come l'interesse concreto si riferisca "a quel cittadino che si trovi in una posizione qualificata e differenziata rispetto alla generalità dei consociati, secondo un meccanismo tipico delle azioni inibitorie proponibili al giudice ordinario e preordinate ad evitare il ripetersi di comportamenti non conformi al diritto". La suddetta locuzione, inoltre, va intesa secondo "i principi consolidati in tema di legittimazione ed interesse ad agire, non potendo, invece, essere riguardata alla stregua di una sorta di evento, distinto dall'interesse leso, condizionante la sussistenza stessa della fattispecie (secondo una logica penalistica da reato di danno o di pericolo), e, conseguentemente, la proponibilità dell'azione". Si afferma, poi, in TAR Basilicata, 23 settembre 2011, n. 478, cit., che "a mente dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. 198/09, riproduttivo della regola processuale generale, la proposizione dell'azione è condizionata dalla sussistenza di una lesione diretta, concreta ed attuale, derivante dalle omissioni o dalla gestione inefficiente dell'amministrazione. Con tale precisazione il legislatore, richiedendo che sia dimostrata la sussistenza di un interesse che, al di là della sua natura, abbia una sua concretezza e sia stato o sia suscettibile di essere leso, intende, evidentemente, stemperare la portata dell'ampliamento della legittimazione ad agire, al fine di evitare che l'azione in discorso trasmodi sino a diventare uno strumento di controllo oggettivo e generalizzato dell'operato della p.a., e, quindi, un modello alternativo alla funzione di controllo politico-amministrativo". La sentenza in esame opera, poi, una interessante differenza: "Se, infatti, in caso di azione per l'efficienza proposta da un singolo, deve apprezzarsi quale sia l'interesse concreto al ricorso, essenzialmente al fine di verificare l'omogeneità dell'interesse del ricorrente rispetto a quello della classe che egli pretende di rappresentare, nel caso, invece, di una analoga azione proposta da un ente esponenziale, è la stessa rappresentatività dell'ente associativo, rispetto ad una particolare categoria di utenti o consumatori, a consentire di verificare l'omogeneità dell'interesse dell'ente ricorrente rispetto a quello della classe che questo assume di rappresentare. Ed una tale verifica non può che passare attraverso la valutazione del grado di rappresentatività dell'ente e del suo fine statutario, che deve contemplare proprio la garanzia di quei particolari interessi che si intendono tutelare con il ricorso".

⁹⁶⁰ In posizione critica rispetto all'impossibilità di ottenere il risarcimento si pone CLAUDIO ZANDA, *Commento*, in *Urb. app.*, 2011, p. 832, il quale osserva che "innanzitutto le istanze risarcitorie e di rapidità non paiono, di per sé, del tutto inconciliabili; in secondo luogo sarebbe ravvisabile un contrasto con l'art. 7, comma 7, del codice del processo amministrativo, che collega il principio di effettività alla concentrazione davanti al g.a. di ogni forma di tutela; e, infine, così argomentando, si manifesterebbe una frizione con l'insegnamento della Corte costituzionale secondo la quale il risarcimento del danno non è una materia ma uno strumento di tutela".

La strategia più coerente, perciò, ai fini di una ricollocazione del discorso nei termini di una compatibilità col sistema costituzionale, è da ravvisare nell'individuazione di una situazione giuridica suscettibile di titolarità da parte di una pluralità di singoli individui: gli interessi diffusi possono, senza dubbio, costituire un'importante membrana osmotica, in particolar modo attraverso la loro declinazione nella fattispecie degli interessi suscettibili di essere azionati dall'azione in esame e di formarne la base sostanziale in punto di rilevanza giuridica.

Sul punto va operata, come di consueto, una distinzione a seconda della tipologia di soggetti che si accingano ad esercitare la propria *legitimitatio ad causam*. Per quanto concerne gli organismi associativi, l'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 198 del 2009 non pone significative difficoltà ermeneutiche: la disposizione, infatti, non propende né per un meccanismo di legittimazione *ipso iure* o *ex lege*, né per una competenza del giudice circa la verifica della sussistenza dei parametri di rappresentatività dell'ente collettivo.

L'associazione si ritrova, perciò, abilitata all'esercizio dell'azione in quanto gli stessi associati siano utenti o consumatori che avrebbero potuto, individualmente ed autonomamente, agire; essa ha, perciò, una sorta di rappresentanza processuale dei soggetti che avrebbero potuto proporre l'azione in via propria⁹⁶¹. Il soggetto collettivo non fa, quindi, valere una pretesa propria, vale a dire un interesse inteso come differente ed indipendente da quello dei singoli membri del gruppo, ma direttamente quello della categoria, o, ancor più precisamente, l'interesse della totalità dei membri del gruppo⁹⁶², in una perfetta armonizzazione

⁹⁶¹ Cfr. ANDREINA SCOGNAMIGLIO, *Il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*, cit., la quale sottolinea la necessità che l'associazione riceva un mandato apposito da almeno uno dei membri.

⁹⁶² Cfr. FRANCESCO MARTINES, *L'azione di classe del d.lgs. 198/2009: un'opportunità per la pubblica amministrazione?*, in www.giustamm.it. Sul punto cfr. anche TAR Basilicata, 23 settembre 2011, n. 478, cit., ove è stato precisato che la legittimazione delle associazioni dipende da una verifica in ordine al possesso di sufficienti indici di rappresentatività degli interessi diffusi di una particolare categoria di utenti, per cui si esclude, nel caso di specie, avente ad oggetto la mancata attuazione delle disposizioni

dell'opzione legislativa con la più volte ricordata funzione strumentale delle formazioni sociali rispetto all'individuo.

La situazione afferente i singoli soggetti, invece, si presenta, in punto di legittimazione ad agire, molto più farraginoso e complesso, rinvenendosi un alquanto ambiguo riferimento a “titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei”⁹⁶³ per una pluralità di soggetti”; l'elemento richiesto è quindi la rilevanza giuridica dell'interesse che sorregge la proposizione dell'azione, unitamente alla sua dimensione diffusa e comprensiva della pluralità di utenti. Le principali perplessità, tuttavia, hanno riguardato proprio il grado di compattezza di tali interessi.

Secondo alcuni, in linea con quanto sancito dal Consiglio di Stato, l'azione sarebbe volta a garantire una posizione qualificabile come interesse diffuso, in quanto finalizzata alla verifica dell'impatto dell'attività amministrativa su beni della vita estesi ad una pluralità di soggetti; rispetto a tale situazione sostanziale la legittimazione sarebbe riconosciuta al singolo titolare dell'interesse in procinto di subire una lesione da parte del pubblico potere⁹⁶⁴. Altrove è stata concentrata l'attenzione, piuttosto, sul profilo della superindividualità, affermandosi che “chi subisce l'ordinaria lesione concreta ed attuale dell'interesse

del c.d. codice dell'amministrazione digitale, la legittimazione “da parte di partiti o movimenti politici, o, in generale, di associazioni e comitati a tutela oggettiva del ripristino della legalità violata”, affermandola, invece, in capo ad un'associazione avente come specifico scopo quello di difendere le libertà digitali e di sviluppare comunicazioni in rete, e, pertanto, “rappresentativa proprio dello specifico interesse asseritamente leso dall'amministrazione”.

⁹⁶³ Fortemente critico rispetto al requisito dell'omogeneità si mostra CARLO EMANUELE GALLO, *La class action nei confronti della pubblica amministrazione*, cit., p. 502, ad avviso del quale si tratterebbe della “estensione al singolo di una limitazione all'azione in giudizio che è normalmente prevista per i titolari di interessi diffusi non entificati, che non possono agire a tutela di una categoria se l'interesse vantato non appartiene a quest'ultima o se vi sono, all'interno di essa, posizioni conflittuali e differenziate. Tale limitazione non è giustificata perché l'interesse legittimo è una posizione di vantaggio che spetta a ciascun individuo e che deve essergli riconosciuta indipendentemente dal fatto che la medesima corrisponda o meno a quella di tutti gli appartenenti ad una categoria”.

⁹⁶⁴ Cfr. ANTONIO BARTOLINI, *La class action nei confronti della p.a. tra favole e realtà*, cit., nel senso che “il singolo agisce a tutela sia di un interesse proprio che diffuso, avvicinandosi alla figura del *munus* di gianniniana memoria”.

proprio se ne fa portatore in giudizio anche a nome di altri, trasformando la situazione tutelata da interesse diffuso ad una sorta di interesse collettivo”, non senza forzature, dal momento che il soggetto agente non è, necessariamente, un soggetto organizzato secondo modalità propriamente collettive⁹⁶⁵.

Altri ancora hanno seguito un approccio dal carattere quasi pionieristico, che affonda le radici in una concezione alquanto risalente della giustizia amministrativa, rifacendosi alla figura dell’interesse occasionalmente protetto: in pratica la tutela piena ed effettica non sarebbe appannaggio dell’interesse del singolo, rappresentando quest’ultimo, piuttosto, l’evento scatenante dell’intervento del giudice all’interno della pubblica amministrazione, nell’ottica del perseguimento di finalità di interesse generale⁹⁶⁶.

Si è passati, infine, per alcune oscillazioni tra quanti hanno negato che il rimedio in esame fosse calibrato su una singola posizione soggettiva, potendosi ravvisare anche un mero interesse semplice o amministrativamente protetto⁹⁶⁷ e quanti, invece, hanno valorizzato proprio il profilo individuale dell’interesse che si allontanerebbe dal tradizionale concetto di interesse diffuso, finanche a discapito della sua idoneità ad assumere rilevanza per una pleora numerosa di soggetti⁹⁶⁸.

⁹⁶⁵ Evidenzia FILIPPO PATRONI GRIFFI, *Class action e ricorso per l’efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, cit., che “il legittimato è titolare, in questo modo, di una frazione dell’interesse diffuso”.

⁹⁶⁶ Cfr. UMBERTO ZINGALES, *Una singolare forma di tutela del cittadino nei confronti della p.a.: la class action. Commento al d.lgs. n. 198 del 2009*, cit.: “Si agisce in giudizio contro l’inefficienza, ma non esiste una situazione giuridicamente rilevante corrispondente all’interesse al buon andamento”; si veda anche ARMANDO GIUFFRIDA, *La c.d.class action amministrativa: ricostruzione dell’istituto e criticità*, cit., il quale nota come il ricorrente non risulti affatto titolare di una “fantomatica situazione soggettiva corrispondente alla pretesa al buon andamento della pubblica amministrazione, la quale non necessariamente si riconnette alla sola titolarità di un diritto soggettivo perfetto o di un interesse legittimo, ma può allargarsi sino a ricomprendere ulteriori pretese prive del rango di vere e proprie situazioni soggettive”.

⁹⁶⁷ Cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 105.

⁹⁶⁸ Cfr. CLAUDIO ZANDA, *Commento*, cit., p. 830: “L’azione tutela veri e propri interessi legittimi, anche *sub specie* di interesse diffuso, ovvero sia una posizione differenziata dal *quisque de populo* e qualificata da una norma che disciplina l’esercizio del potere, tanto da essere oggetto di una lesione diretta ed attuale”.

L'interesse in esame viene ad assumere, allora, la connotazione di interesse di tipo "isoforme", *rectius* di natura individuale ma oggettivamente capace di coinvolgere una pluralità di soggetti amministrati (interessi individuali che, però, a causa della natura plurisoggettiva degli atti che li interessano o della disfunzione che caratterizza l'azione lesiva, sono oggettivamente rilevanti per una pluralità di soggetti), posti in posizione antitetica rispetto ad un interesse pubblico la cui realizzazione non può mai prescindere da una valutazione di adattamento della complessità dei rapporti sociali e dell'attività dello Stato al mobile confine rappresentato dall'intreccio e dalla delimitazione tra Stato e società, connotata, pur sempre, da una riconosciuta autonomia in capo alla pubblica amministrazione⁹⁶⁹. Ne deriva una sorta di cumulo di funzioni, ove il soggetto che ha subito un determinato nocumento ha interesse ad agire sia per sé stesso che per gli altri, quale loro rappresentante, affinché, in un'ottica che si estende anche *pro futuro*, vi sia un "ristabilimento del comportamento virtuoso"⁹⁷⁰.

Si tratta di un'intuizione da chiarire con attenzione, non solo e non tanto a seguito di quell'orientamento giurisprudenziale secondo cui si sarebbe verificata, ad opera della norma processuale, una mutazione genetica degli interessi diffusi in interessi individuali⁹⁷¹, quanto in virtù del fatto che, così come per le azioni a legittimazione plurima, la legge,

⁹⁶⁹ In questo senso cfr. FRANCESCO VIOLA - GIUSEPPE ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, 6° ed., Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 297.

⁹⁷⁰ Così GIULIO VELTRI, *Class action pubblica: prime riflessioni*, cit., il quale non cede, comunque, all'esistenza di interessi individuali, ritenendo che "natura della posizione giuridica rimane quella collettiva, ossia non sommatoria di interessi individuali *ex se* tutelabili, ma interesse indifferenziato relativo ad un bene della vita omogeneo per tutti gli appartenenti della collettività presa a riferimento".

⁹⁷¹ Secondo quanto affermato da TAR Lazio, Roma, Sez. III, 20 gennaio 2011, n. 552, cit., p. 833, dove si è anche evidenziato come la previsione normativa introduttiva del ricorso per efficienza non abbia creato, *ex novo*, "posizioni giuridiche inedite, non essendo esclusa dall'ordinamento la possibilità che le associazioni portatrici di interessi diffusi agissero per l'accertamento dell'obbligo di provvedere in relazione ad atti generali, ma le abbia riconosciute in capo ai singoli, elevando, così, gli interessi diffusi ad interessi individualmente azionabili, a conclusione di un processo per certi versi opposto a quello, compiuto dalla giurisprudenza, che, al fine di garantirne la tutela, aveva perorato un processo di imputazione collettiva".

nel garantire la giustiziabilità della pretesa a che vengano osservati determinati parametri di condotta, presuppone e, addirittura, fonda la rilevanza giuridica dei sottostanti interessi. Posto che, infatti, il diritto di azione *ex art. 24 Cost.* si incardina in capo al singolo individuo (e a conferma di ciò vi sia che perfino la *legitimatio ad causam* delle associazioni non può avere ragione di esistere senza una sottostante situazione individuale), dal punto di vista del diritto sostanziale, secondo un elementare sillogismo, anche le situazioni corrispondenti, assurte al rango di interessi diffusi, mostreranno una valenza (prima di tutto) individuale.

A conforto di un simile ragionamento si pone, lo stesso dato normativo, in quanto, in primo luogo, l'art. 1 fa riferimento esplicito all'esistenza di un soggetto, qualificato come "titolare", e non semplice portatore, di un interesse, secondo una formula, quest'ultima, che, tradizionalmente, si riaggancia all'interesse diffuso riduttivamente inteso come bisognoso unicamente di un ambasciatore⁹⁷²; e, in secondo luogo, il d.lgs. n. 198 del 2009 non ha sgravato, in coerenza con una ricostruzione dell'istituto in chiave individualistica, le forme di intervento dei soggetti cointeressati rispetto a quelle tipicamente richieste dal processo amministrativo⁹⁷³.

Il dato innegabile della compresenza di una medesima situazione in capo a più soggetti costituisce, per questo verso, un dato strutturale a

⁹⁷² Cfr. DANIELA D'ADAMO, *La class action pubblica*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, II, p. 363, secondo la quale l'azione va proposta non da coloro che abbiano subito una lesione dei propri interessi, bensì da quanti affermino la sussistenza della lesione; "la verifica dell'effettiva esistenza della lamentazione costituisce, invece, un accertamento di merito ad opera del giudice, per vagliare la fondatezza della domanda".

⁹⁷³ L'art. 1 cit., al comma 3, consente ai "soggetti che si trovino nella medesima situazione giuridica del ricorrente" di "intervenire, nel termine di venti giorni liberi prima dell'udienza di discussione del ricorso". Può dedursi che, in assenza di esplicite disposizioni processuali, eccezion fatta per il termine, l'atto di intervento soggiace alla comune schiera di formalità prevista dall'art. 50 del vigente codice del processo amministrativo, d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, a tenore del quale l'atto deve contenere le ragioni su cui si fonda; deve essere corredato dai documenti giustificativi; deve essere sottoscritto e deve, infine, essere previamente notificato alle altre parti e depositato nei termini.

supporto, e non certamente a detrimento, del profilo preliminare della rilevanza giuridica individuale degli interessi diffusi; è la dimensione prettamente quantitativa, e non qualitativa, a muovere il parametro della omogeneità, non consentendo all'estensione plurisoggettiva di incidere in maniera negativa sull'ontologia primaria dell'istanza dei consociati. Questa considerazione ben si attaglia all'ipotesi in cui il ricorso venga proposto per reclamare l'omessa emanazione di un atto a portata generale ed obbligatoria⁹⁷⁴, che può costituire la prova del nove della linea interpretativa qui seguita; in tal caso, infatti, il singolo legittimato a proporre il ricorso cumula, alla titolarità di una posizione omogenea all'intera categoria di appartenenza, quella di un interesse a valenza anche individuale, posto che, dall'adozione di un provvedimento a respiro generale, egli trae un'utilità (sia in forma di accertamento dell'omissione che di giudizio di ottemperanza successivo) pedissequamente analoga a quella che gli sarebbe spettata nel caso in cui si fosse trattato di un provvedimento a carattere individuale⁹⁷⁵.

Il ricorso *de quo* giunge, sotto questo punto di vista, a rappresentare un valido ausilio nei confronti del soggetto privato, in termini di tutela nelle ipotesi di silenzio-inadempimento della pubblica amministrazione, in aggiunta a quanto previsto, dall'art. 31 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104

⁹⁷⁴ Da ricordare che, rispetto a quanto previsto dalla legge delega, il d.lgs. n. 198/2009 prevede che l'inerzia censurabile debba concernere atti amministrativi "generali, obbligatori e a carattere non normativo". Sul punto cfr. Cons. Stato, Sez. consultiva atti normativi, parere 9 giugno 2009, n. 1943/2009, cit., ove si statuisce che la specificazione relativa al carattere non normativo può dare adito ad equivoci, "essendo consolidato l'uso del termine atto amministrativo generale con riferimento ad atti formalmente e sostanzialmente amministrativi, sicché la precisazione appare inutile, o peggio, fuorviante, lasciando intendere *a contrario* che l'essenza del regolamento è quella di atto amministrativo generale, sia pure a contenuto normativo". Per una voce critica cfr. GIACINTO DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, cit., p. 317, il quale, in particolare, non condivide la previsione del termine, in quanto "è evidente che l'azione diviene possibile solo se la legge che prevede l'atto generale abbia anche previsto il termine entro il quale dovrà essere adottato, prevedendone anche l'obbligatorietà, ma, in questo modo, la possibilità d'azione viene ridotta perché spesso la legge non prevede un termine per l'adozione di un atto generale, che è ampiamente discrezionale".

⁹⁷⁵ In punto di rapporti tra ricorso per efficienza ed azione avverso il silenzio-inadempimento cfr. ROBERTO GAROFOLI - GIULIA FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1590.

(codice del processo amministrativo) e, in precedenza, all'art. 2 della l. n. 241 del 1990⁹⁷⁶, in riferimento a quegli atti aventi portata individuale, ovviando così, in parte, alla *deminutio iustitiae* subita dal privato per effetto delle deroghe sancite dalla legge sul procedimento⁹⁷⁷ in merito agli atti amministrativi a portata generale⁹⁷⁸.

A discapito delle significative, *ictu oculi*, divergenze sussistenti tra l'omessa emanazione di atti a contenuto generale e le altre ipotesi annoverate dal ricorso per l'efficienza, in considerazione del fatto che, mentre nell'ipotesi di violazione degli *standard*, il singolo si presenterebbe quale portatore *ex lege* dell'interesse diffuso ed indifferenziato al ripristino dell'efficienza, nel caso dell'omissione l'individuo finirebbe per agire al fine di ottenere l'emanazione di un atto assunto come potenzialmente utile ai suoi interessi individuali (disinteressandosi, perciò, della valenza soggettivamente più estesa dell'atto, quasi a dar luogo ad un interesse legittimo), va notato come finanche le prestazioni contenute all'interno delle carte dei servizi e

⁹⁷⁶ Sul punto cfr. TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 14 marzo 2012, n. 559, in www.giustizia-amministrativa.it, nel senso che “l'azione proposta è un'azione di accertamento con finalità propulsive rispetto alla mancata adozione degli atti indicati dalla legge e non ha effetti costitutivi diversi dall'obbligo attuativo a carico della pubblica amministrazione, alla pari delle pronunce sul silenzio-inadempimento, del quale rappresenta una speciale fattispecie”. In dottrina cfr. MASSIMO ANDREIS, *Silenzio della pubblica amministrazione e celerità dell'azione amministrativa*, in VERA PARISIO (a cura di), *I processi amministrativi in Europa tra celerità e garanzia*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 101; GIUSEPPE FALZEA, *Alcune figure di comportamento omissivo della pubblica amministrazione. Spunti ricostruttivi*, Giuffrè, Milano, 2004, *passim*; MARIA IMMORDINO - MARIA CRISTINA CAVALLARO - NICOLA GULLO (a cura di), *Il risarcimento del danno da ritardo. Novità legislative e profili problematici*, in AA.VV., *Studi in onore di Alberto Romano*, vol. III, cit., p. 1273; SERGIO PERONGINI, *La tutela giurisdizionale avverso l'inerzia della pubblica amministrazione e l'interesse pubblico*, in *Dir. e proc. amm.*, II, 2010, p. 423; ARISTIDE POLICE, *Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio-inadempimento*, in MARIA ALESSANDRA SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., p. 226 ss.

⁹⁷⁷ Cfr. IPPOLITO PIAZZA, *Sul rapporto tra principi e regole nella disciplina dei provvedimenti di regolazione delle Autorità indipendenti (nota a Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 marzo 2010, n. 1215)*, in *Foro amm. CdS*, fasc. I, 2011, pp. 288-298.

⁹⁷⁸ Ad avviso di GIULIO VELTRI, *Class action pubblica: prime riflessioni*, cit., “il ricorrente non ottiene una tutela inibitoria indirizzata ai futuri comportamenti, ma una condanna che pone riparo ad una omissione lesiva ed ivi esaurisce i suoi effetti, salvi, ovviamente, i profili legati all'ottemperanza”.

quelle facenti capo agli *standard* qualitativi ed economici⁹⁷⁹ siano configurabili alla stregua di veri e propri obblighi in capo ai gestori, esigibili ed azionabili da parte dei cittadini in quanto portatori e titolari di interessi rilevanti già in fase singola⁹⁸⁰. Secondo una considerazione di respiro più generico, inoltre, non pare che dalla struttura testuale della disposizione in oggetto possano trarsi, arbitrariamente, differenziazioni di disciplina *ex abrupto*: anzi, appurato il legame intrinseco tra l'istituto *de quo*, al pari degli altri strumenti processuali, con il *background* del diritto sostanziale, può considerarsi ragionevole l'ipotesi che un'operazione di *Wiederdenken* del tradizionale *modus* d'intendere una posizione giuridica a carattere diffuso, così come del suo confluire in capo a svariati, ma pur sempre singoli, soggetti, acquisti una validità scientifica tale da prescindere dai contenuti della regola di condotta di cui si assume la violazione.

1.15. Dinamiche sostanziali e azioni individuali: verso una "rivincita" degli interessi diffusi?

La ricostruzione sinora delineata apre nuove e significative prospettive sul tema della costituzione ontologica, prima, e della tutela giurisdizionale, poi, degli interessi diffusi, consentendo, tra l'altro, di giungere alla riscoperta di interessanti fili conduttori intercorrenti tra il ricorso per efficienza in ultimo analizzato e le azioni popolari. Come già osservato, infatti, gli elementi indispensabili ai fini di una corretta configurazione di un'azione popolare sono individuabili nell'estensione della legittimazione ad agire in capo ad una schiera indefinita di soggetti, non suscettibili di qualificazione tramite l'ordinario collegamento della

⁹⁷⁹ In argomento cfr. GIANFRANCESCO FIDONE, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 119.

⁹⁸⁰ Cfr. ROBERTO GAROFOLI - GIULIA FERRARI, *Op. ult. loc. cit.*

titolarità del diritto leso⁹⁸¹. La prospettiva prettamente sostanziale che avvolge il sistema rimediabile declina il diritto di azione secondo il riconoscimento di una posizione giuridicamente rilevante, avente ad oggetto proprio il contenuto della norma la cui violazione costituisce il motivo di doglianza *ex parte actoris*. Va da sé che un siffatto approccio non comporta l'impossibilità, in concreto, che ciascun soggetto agente possa far valere un diritto o un interesse di cui è titolare, essendo, la titolarità, un dato già pacificamente acquisito e presupposto dal sistema; né sottende un'attribuzione dell'azione popolare al "chiunque", essendo ben possibile, come si è visto, che venga richiesto un singolare nesso con il bene della vita tutelando, in virtù, ad es., di particolari criteri di collegamento, quali la *vicinitas* o l'inclusione in una determinata categoria sociale.

Orbene, si tratta di un criterio ermeneutico che permea anche lo spirito del ricorso *ex d.lgs. n. 198 del 2009*, laddove si ricolga un vero e proprio diritto ad una erogazione *erga omnes* dei servizi della pubblica amministrazione⁹⁸², in via conforme ed unitaria. E ciò per due ordini di motivazioni: innanzitutto perché, nell'un caso come nell'altro, il significato più intimo della norma attributiva del diritto di azione risiede nell'espansione della sfera giuridica del privato, trasformando in esigibili, da quest'ultimo, determinati obblighi di condotta in capo all'amministrazione; in secondo luogo perché, inevitabilmente, una simile espansione non può che ripercuotersi anche in punto di configurazione stessa degli interessi diffusi. Basti pensare all'affinità intercorrente tra la circostanza che, nelle azioni a legittimazione plurima, un determinato soggetto subisca una lesione dal comportamento sconveniente della pubblica amministrazione ed il parametro, proprio di altri settori, della *vicinitas*, mediante il quale si attribuisce concretezza e differenziazione ad istanze già normativamente qualificate. Gli interessi

⁹⁸¹ Cfr. DOMENICO BORGHESI, (voce) *Azione popolare*, cit., p. 14.

⁹⁸² In argomento cfr. DOMENICO SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, cit., p. 170.

diffusi, nella fattispecie, siano essi scaturenti da una fonte processuale o da una fonte sostanziale, si autoelevano, sospinti dall'aggancio legislativo, al rango di posizione giuridicamente rilevante, il cui *quid pluris* rispetto alle altre risiede proprio nella potenziale appartenenza ad un numero indeterminato di soggetti, che non scavalca la realtà che ciascuno di essi sia portatore di una propria, personale, istanza, seppur molteplici e ripetuta.

In ciò l'azione popolare ben potrebbe prestarsi quale strumento posto a presidio di una tutela effettiva degli interessi diffusi⁹⁸³, posto che ogniquale volta sia dato rinvenire, in capo ad interessi potenzialmente radicabili su vasta scala, e non determinabili sistematicamente *a priori*, una sostrato di situazioni giuridiche plurisoggettive, la tutela giurisdizionale dovrà scaturire quale effetto primario ed immediato⁹⁸⁴, così come sancito dall'art. 24 Cost., di modo che la suddivisione dell'interesse, una volta che ne sia accertata la rilevanza giuridica, condurrebbe all'affermazione di una corrispondente azione popolare⁹⁸⁵.

Un problema di grossa rilevanza, che si è cercato di affrontare, è stato quello che affonda le proprie radici in una diffusa convinzione circa la sistematica esclusione della legittimazione dei singoli fruitori dell'interesse tutelando, avallata, parzialmente, dalle conclusioni alle quali, generalmente, si perviene in materia di azionabilità, in particolar modo dinanzi al giudice amministrativo, degli interessi diffusi (ma anche

⁹⁸³ Come prospettato già tempo fa da ALDO MARIA SANDULLI, *Per una più piena realizzazione dello Stato di diritto*, in *Stato sociale*, 1960, I, p. 3.

⁹⁸⁴ Cfr. CELESTINO BIAGINI, *L'azione popolare e la tutela degli interessi diffusi*, cit., p. 216: ad avviso dell'A. esisterebbe un nucleo di azioni popolari "atipiche", caratterizzate dal fatto di "essere concesse a tutela di interessi diffusi, facenti capo a gruppi che assumono forme anche elementari" e di essere esercitabili, allorché tali gruppi non siano dotati di una forma abbastanza evoluta, e siano, perciò, inidonei ad agire tramite determinati organi rappresentativi statutariamente disciplinati, anche "da un qualunque componente dei gruppi medesimi, e sempre che il giudice adito concluda positivamente l'indagine, da effettuarsi caso per caso, sulla meritevolezza di tutela dell'interesse del gruppo, sull'effettiva e stabile costituzione sociale di tale gruppo e sull'effettiva partecipazione dell'attore ad esso".

⁹⁸⁵ Sul punto cfr. DOMENICO BORGHESI, *Azione popolare, interessi diffusi e diritto all'informazione*, in *Pol. dir.*, 2, 1985, p. 259.

collettivi) unicamente ad opera di gruppi organizzati, e per altro verso, da alcune opzioni legislative di dubbia opportunità e legittimità costituzionale, volte ad escludere *a priori* la legittimazione del singolo soggetto. Come è stato acutamente osservato, in un tale contesto, la ragione autentica dell'ingresso degli interessi diffusi nel novero delle situazioni giuridiche conclamate è data dall'appartenenza al gruppo dei medesimi, nella misura in cui essa fa sì che le iniziative per promuoverne la difesa giudiziaria debbano partire dal gruppo stesso, investendo, quindi, una dimensione superindividuale⁹⁸⁶.

Tuttavia una siffatta conclusione, che sembrerebbe ravvisare nella tutela collettiva o di gruppo un aspetto quasi intrinsecamente ontologico degli interessi superindividuali (ma si preferisce, plurisoggettivi), in particolar modo di quelli diffusi, pare, invece, smentita, oltre che dalle ipotesi, pur non numerose, espressamente previste nel nostro ordinamento di possibilità di azione individuale a tutela dell'interesse diffuso (si pensi all'art. 9, d.lgs. n. 267 del 2000), al già visto modello delle *class action*⁹⁸⁷. Non può tacersi, perciò, del fatto che, se nel fenomeno dell'interesse diffuso viene riconosciuto il valore primario del soggetto titolare del medesimo, la soluzione dei problemi che si pongono in materia va ricercata non solo sul terreno della protezione delle formazioni sociali, ma anche su quello della "protezione dell'uomo", proprio, in conformità con quanto disposto dall'art. 2 Cost., inteso come singolo⁹⁸⁸. Chiaramente occorre mostrare consapevolezza delle concrete

⁹⁸⁶ Cfr. GUIDO ALPA, *Interessi diffusi*, cit., p. 611; conformemente alla opinione dominante invece VITTORIO DENTI, *Relazione introduttiva*, cit., p. 7, ad avviso del quale "sembra indubbio che l'utilizzazione delle azioni giudiziali a tutela degli interessi diffusi vada inquadrata nell'ampio contesto della partecipazione pubblica". Cfr. anche CRISTINA RAPISARDA, *Gruppi privi di riconoscimento e processo. Problemi di accesso al giudizio civile*, in *Riv. giur. lav.*, 1977, p. 633 ss.

⁹⁸⁷ La *Rule 23* delle *Federal Rules of Civil Procedure* statunitensi consente, come noto, al sussistere di determinate condizioni, anche al singolo, titolare di diritti individuali comuni anche ad altri, di intraprendere un'iniziativa processuale a beneficio dell'intero gruppo.

⁹⁸⁸ Osservava, d'altra parte, MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 9, che "ancora una volta, l'intensità e la prevalenza (diciamo pure la prepotenza) dell'associazionismo

difficoltà, sia di ordine economico che di altro genere, incontrate dal singolo in un'azione intrapresa individualmente a tutela degli interessi diffusi, ogniqualvolta egli non si ritrovi in una situazione di diretto coinvolgimento, oltre che come appartenente alla categoria alla quale si riferisce l'interesse tutelando, come titolare di individuali situazioni soggettive da proteggere. Si pensi alla possibilità riconosciuta dall'abrogato art. 1469-*sexies*, in seguito all'allora intervenuta modifica da parte della Corte di Giustizia CE⁹⁸⁹, con l'art. 6, l. n. 14/2003, in materia di esperibilità dell'inibitoria anche avverso le associazioni di professionisti i quali, semplicemente, raccomandino ai loro associati l'impiego di clausole abusive⁹⁹⁰. Risultava difficile, pertanto, ipotizzare *de facto* l'interesse del singolo consumatore ad agire in inibitoria avverso l'associazione che raccomandasse l'utilizzo di clausole di tale specie, prima che la stessa raccomandazione si fosse concretizzata in specifiche clausole contrattuali sottoscritte dal consumatore.

Tuttavia, pur nella consapevolezza di tali problematiche, il cui superamento, evidentemente, giustifica l'estensione della *legitimitas ad causam* ad enti ed associazioni portatrici degli interessi diffusi, va,

nel mondo moderno, che pur tanti frutti utili ha dato e dà, mostra, in negativo, il fenomeno dell'assorbimento e dell'annullamento delle singole personalità come tali (corsivo mio)".

⁹⁸⁹ Cfr. Corte di Giustizia CE, 24 gennaio 2002, C 372/99, *Commissione c. Italia*, in *Foro it.*, 2002, IV, c. 233 ss., con nota di ALESSANDRO PALMIERI, *Trasposizione della direttiva sulle clausole abusive e statutory format: una strada obbligata per la tutela del consumatore europeo?*, in *Corr. giur.*, 2002, p. 302 ss., con commento di VINCENZO CARBONE, *La Corte CE condanna l'Italia: l'art. 1469-*sexies* non tutela il consumatore se la clausola abusiva è raccomandata ma non utilizzata*. Tra l'altro la giurisprudenza, nonostante la formula riduttiva dell'art. 1469-*sexies*, non esitò a riconoscere il ricorso all'inibitoria anche contro le semplici "raccomandazioni dell'uso di clausole abusive": sul punto cfr. Trib. Torino, 4 ottobre 1996, in *Foro it.*, 1997, I, c. 287; Trib. Roma, 21 gennaio 2000, in *Corr. giur.*, 2000, p. 496; Trib. Torino, 7 giugno 1999, in *Foro it.*, 2000, c. 299 ss.; App. Roma, 7 maggio 2002, *Ivi*, 2002, I, c. 2823 e in *Corr. giur.*, 2002, p. 1493 ss., con commento di BARBARA DI VITO, *L'azione inibitoria collettiva con riguardo alla clausola nulla nel contratto di assicurazione*. In dottrina cfr. CLAUDIO CONSOLO - GIOVANNI DE CRISTOFARO, *Clausole abusive e processo*, cit., p. 478; FILIPPO DANOVI, *L'azione inibitoria in materia di clausole vessatorie*, cit., p. 1056.

⁹⁹⁰ La c.d. legge comunitaria 2002, in *Gazz. Uff.*, 7 febbraio 2003, n. XXXI, all'art. 6 sanciva che "all'art. 1469-*sexies*, primo comma, c.c., dopo le parole «che utilizzano», sono inserite le seguenti: «o che raccomandano l'utilizzo»".

parimenti, ammesso come, nelle more dell'intervento di queste ultime, o, comunque, in concomitanza con l'azione da esse esperite, non possano sussistere valide ragioni, una volta riconosciuta la configurabilità degli interessi diffusi quali situazioni giuridiche a carattere plurisoggettivo, rilevanti per l'ordinamento e concorrenti con i diritti soggettivi e gli interessi legittimi del singolo, idonee a misconoscere il diritto di agire in giudizio, costituzionalmente garantito, nei confronti degli appartenenti al nucleo personale cui pertiene il tutelando interesse diffuso⁹⁹¹. Ed invero non possono non sorgere legittimi dubbi di conformità con il sistema di garanzie costituzionali che avvolge il diritto di azione circa alcune previsioni legislative le quali, espressamente, giungano ad orbare i singoli, in quanto appartenenti alla categoria alla quale è riferibile l'interesse diffuso, della *potestas agendi*, dinanzi al giudice ordinario o amministrativo, a tutela, oltre che dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi, anche di situazioni delle quali si sentano titolari in quanto parti di una realtà che li trascende ma, allo stesso tempo, li ingloba e li unisce⁹⁹². Né si può, ragionevolmente, escludere la legittimazione ad agire in capo al singolo, semplicemente in nome di paventati "rischi di azioni avventurose da parte di soggetti poco responsabili, suscettibili di turbare il mercato"⁹⁹³; ciò sia in quanto, in ogni caso, ove dovesse

⁹⁹¹ Questa nuova prospettiva, come visto, ha trovato una prima concretizzazione nell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori e, in parte, nell'art. 18, l. n. 349 del 1986, in materia ambientale. Sul punto cfr. ROBERTO CONTI, *Ai nastri di partenza l'inibitoria a tutela degli interessi collettivi ex art. 3, l. n. 281 del 1998*, in *Corr. giur.*, 2001, p. 394; cfr. anche JÜRGEN BASEDOW, *Kollektiver Rechtsschutz und individuelle Rechte*, in *Arch. civ. Praxis*, 1982, p. 345.

⁹⁹² Cfr. GEORGES GURVITCH, *Sociology of Law*, 2° ed., Routledge & Kegan Paul, London, 1953, pp. 198-199, il quale parla di interessi diffusi facenti capo a "gruppi tendenti all'elasticità ed alla mobilità, che si impongono ad una sfera indeterminata di soggetti".

⁹⁹³ Si esprime così App. Roma., Sez. II, 24 settembre 2002, in *Foro it.*, 2002, I, c. 334, ove, sempre in materia di legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 1469-sexies, si osserva che "i requisiti di rappresentatività nella fattispecie in esame non possono che essere valutati sulla base del nudo enunciato della norma codicistica, e cioè in un indice di rappresentatività a maglie larghe, idoneo solo ad escludere con certezza l'azione inibitoria (quasi) individuale, o, comunque, di associazioni prive di alcuna seria rappresentatività; ad es. perché senza apprezzabile partecipazione soggettiva e radicamento generale sul territorio".

risultare infondata l'azione intentata dal singolo, non si produrrebbe alcun effetto nefasto e, dunque, nessuna turbativa per il mercato; sia perché, finanche accettando la generalizzata azione del singolo, non va ignorata l'importanza del filtro costituito dal rischio della soccombenza; sia, infine, perché, in un'ottica di bilanciamento con la garanzia costituzionale del diritto di azione a tutela di situazioni giuridiche rilevanti per il singolo, *ex art. 24 Cost.*, il rischio di “azioni avventurose” o di “turbative per il mercato” è destinato, inevitabilmente, a cedere il passo⁹⁹⁴.

Peraltro non può neppure trascurarsi la circostanza che, nell'ambito delle diverse ipotesi di direttive europee intervenute in materia di tutela di interessi diffusi, lo stesso legislatore dell'Unione si è adoperato nel sollecitare gli Stati membri al riconoscimento di adeguati strumenti, di natura amministrativa o giurisdizionale, idonei ad apprestare una tutela piena, nel campo degli interessi *de quibus*, sia a persone che a realtà organizzate. Il riferimento va, ad es., all'art. 7, nn. 1-2, della direttiva n. 93/13/CEE, circa le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, ove, dopo l'imposizione agli Stati membri di una fornitura, “nell'interesse dei consumatori e dei concorrenti professionali”, di “mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione di clausole abusive nei contratti stipulati tra un professionista e dei consumatori”, si precisa che “i mezzi [...] comprendono disposizioni che permettano a persone od organizzazioni, che a norma del diritto nazionale, abbiano un interesse legittimo a tutelare i consumatori, di adire [...] le autorità giudiziarie o gli organi amministrativi competenti [...]”.

Si è, poi passati, per notevoli passi avanti attraverso la disciplina dell'ambiente, anche grazie all'art. 4, l. n. 265 del 1999 ed all'estensione dell'utilizzo dell'azione popolare ad opera dell'art. 7, l. n. 142 del

⁹⁹⁴ Cfr. ANTONIO CARRATA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 134.

1990⁹⁹⁵; a tal proposito, accanto ad ipotesi, a carattere eccezionale, di ammissibilità di vere e proprie azioni popolari a tutela di un interesse pubblico generale e, talvolta, di interessi diffusi⁹⁹⁶, vanno richiamate anche ipotesi nelle quali il legislatore ha, opportunamente, optato, anche in materia di tutela degli interessi diffusi, per soluzioni differenti dalla diretta esclusione della legittimazione del singolo. Basti pensare all'ipotesi di azione per la repressione degli atti di concorrenza sleale, atti a pregiudicare gli interessi di una categoria professionale, ex art. 2601 c.c., ove l'azione può essere proposta, oltre che dalle associazioni professionali o dagli enti rappresentativi della categoria, anche dal singolo appartenente alla medesima; oppure all'art. 15, l. n. 903 del 1977, a proposito del paritario trattamento fra uomini e donne in materia di lavoro, dove, anzi, vi è una sorta di privilegio per l'azione intrapresa singolarmente, rispetto a quella proposta dall'associazione sindacale, legittimata ad agire soltanto previa delega del lavoratore⁹⁹⁷; oppure, ancora, all'impianto normativo delineato dall'art. 4, l. n. 125 del 1991, come modificato dall'art. 8, d.lgs. 23 maggio 2000, n. 196, sempre in materia di divieto di discriminazione tra uomo e donna, ove si prevede, accanto alla generale possibilità di azione del lavoratore *uti singulus* quando ritenga che il datore abbia adottato un comportamento discriminatorio nei suoi confronti in ragione del sesso, sia la facoltà di azione delle consigliere o dei consiglieri di parità provinciali e regionali,

⁹⁹⁵ Sul punto, tuttavia, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 14 ottobre 1992, n. 756, cit., p. 470, ove si esclude l'ammissibilità del ricorso proposto da un cittadino che avrebbe subito una lesione dall'aumentato traffico veicolare, con relativo disturbo della quiete della zona, non sussistendo, nella specie, "il requisito idoneo a differenziare la posizione di un soggetto privato da quella di un qualsiasi altro soggetto residente al rispetto della legalità".

⁹⁹⁶ Sul tema cfr. GEROLAMO TACCOGNA, *Azione popolare. Appendice*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XI, UTET, Torino, 1996, p. 622 ss.; cfr. anche DOMENICO BORGHESI, *Diritto soggettivo e azione popolare nella legge 23 dicembre 1966, n. 1147*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, p. 597; ERSILIO ORLANDI, *L'azione popolare nella nuova legge sull'ordinamento delle autonomie locali*, in *Amm. it.*, 1993, II, p. 274 ss.

⁹⁹⁷ In argomento cfr. RENATA PAOLINI, *Considerazioni generali sulla l. 9 dicembre 1977, n. 903: in particolare sul procedimento speciale ex art. 15*, in *Dir. lav.*, 1981, I, p. 365.

competenti per territorio, su delega della persona che ve ne abbia interesse⁹⁹⁸ (art. 4, comma 5), sia la possibilità per consigliere e consiglieri di parità, regionali o nazionali, di proporre ricorso, sia dinanzi al giudice del lavoro che a quello amministrativo, prescindendo da una eventuale delega del singolo lavoratore, e cumulativamente all' eventuale azione del medesimo⁹⁹⁹, allorché le discriminazioni del datore assumano rilevanza diffusa¹⁰⁰⁰, sia, ancora, la possibilità, per consigliere e consiglieri regionali e nazionali, di far uso della procedura di urgenza di cui al 10° comma del citato art. 4, in alternativa all'azione ordinaria ex comma 8. Ulteriore riferimento può essere quello alla previsione dell'art. 4, l. 29 dicembre 1990, n. 428 e dell'art. 7, d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 74, in materia di pubblicità ingannevole, dove si riconosce esplicitamente la legittimazione ad agire per l'inibitoria, dinanzi al garante e, di conseguenza, all'autorità giurisdizionale, "ai consumatori ed alle loro associazioni".

⁹⁹⁸ Cfr. RITA SANLORENZO, *Dalla parità di trattamento uomo-donna alle azioni positive*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 1996, p. 9 ss.; ANNA PULEO, *Discriminazioni di sesso nel mercato del lavoro. Novità ed aporie di un modello processuale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1996, I, p. 89.

⁹⁹⁹ Cfr. Trib. Roma, ord. 30 ottobre 1998, in *Foro it.*, 1999, I, c. 335, nella cui motivazione si legge, proprio a proposito dell'azione riconosciuta al consigliere di parità contro le discriminazioni di carattere collettivo, che "una simile azione, con la sua particolare legittimazione di un soggetto investito della potestà di tutelare l'interesse diffuso nella sua dimensione ultraindividuale, non esclude, tuttavia, la legittimazione ad agire del singolo, qualora questi abbia un interesse processualmente qualificato dalla violazione di un diritto soggettivo e dalla volontà di chiedere la tutela di quel diritto"; al singolo lavoratore, dunque, si afferma, "non può essere negata la legittimazione ad agire per la tutela della propria sfera giuridica, anche quando ciò discenda da un comportamento discriminatorio generalizzato e ad incidenza su interessi diffusi". In dottrina si veda LOREDANA DE ANGELIS, *Profili della tutela processuale contro le discriminazioni tra lavoratori e lavoratrici*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1992, I, p. 484 ss.; BRUNO SASSANI, *Aspetti processuali della l. n. 125 del 1991 (azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro)*, in *Riv. dir. proc.*, 1992, p. 875; DANIELA IZZI, *Discriminazioni di sesso nel rapporto di lavoro: il nuovo regime processuale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1994, II, p. 563 ss.; VALERIA CICCHITTI, *Profili processuali della tutela della parità tra uomini e donne in materia di lavoro*, in *Riv. dir. proc.*, 1996, p. 1197.

¹⁰⁰⁰ Cfr. LOREDANA DE ANGELIS, *Considerazioni in materia di decisione della causa promossa contro le discriminazioni sessuali collettive*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 1992, p. 798; VINCENZO FERRANTE, *Mobbing, discriminazioni in ragione del sesso e tutela inibitoria*, in *Lav. giur.*, 2001, p. 978 ss.; VALERIA CICCHITTI, *La tutela processuale della parità dopo il d.lgs. 23 maggio 2000, n. 196*, in *Riv. dir. proc.*, 2003, p. 171 ss.

Di maggiore rilievo, tuttavia, seppur operato in via implicita, il riferimento all'estensione della legittimazione al singolo *ex art. 3, l. n. 281 del 1998*; la disposizione *de qua*, infatti, all'ultimo comma, nel prevedere che l'azione inibitoria promossa dalle associazioni dei consumatori e degli utenti non funge da elemento preclusivo al diritto ad azioni individuali da parte dei soggetti che si assumano danneggiati dalle medesime violazioni, fa salva l'applicazione delle norme sulla litispendenza, continenza, connessione e riunione dei procedimenti. Proprio quest'ultima parte dell'inciso pone alcuni problemi di comprensione in merito al richiamo alle norme sulla litispendenza: se il legislatore, infatti, ha optato per uno spazio di applicazione delle norme sulla litispendenza, ha probabilmente inteso riconoscere la possibilità che sia il singolo consumatore o utente ad esercitare proprio l'azione a tutela dell'interesse diffuso. D'altra parte, la stessa l. n. 281 del 1998, non prevede le possibili conseguenze processuali dell'eventuale azione esperita dal singolo consumatore o utente, omettendo anche di specificare le interferenze che necessariamente vanno a delinearsi tra i due possibili rimedi, in particolar modo quando ad una si aggiunga, a distanza di tempo, l'altra, non operando il principio per cui *electa una via non datur recursus ad alteram*.

Considerazioni in parte differenti possono svolgersi, invece, in merito all'aspetto del contenuto del provvedimento giudiziale emesso a seguito di un'azione intentata a tutela degli interessi diffusi. Da questa angolazione, infatti, sussiste una innegabile necessità, connaturata alle stesse esigenze di tutela effettiva degli interessi diffusi, di generalizzare le varie forme di tutela, inibitoria o preventiva, estendendole a tutte le ipotesi di tutela di situazioni giuridiche analoghe, o, come pure sostenuto da autorevole dottrina¹⁰⁰¹, riconoscendo, tramite un'interpretazione di

¹⁰⁰¹ Cfr. ANDREA PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, cit., pp. 149 e 766; IDEM, *Appunti sulla tutela di condanna*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1979, p. 1105 ss.; IDEM, *Note sulla tutela civile dei diritti*, cit., p. 165, ove l'illustre A. osserva che "la «messe» di provvedimenti legislativi che prevedono espressamente forme di tutela

tipo sistematico (chiaramente, in assenza di disposizioni legislative *ad hoc*), il carattere di atipicità in seno alla tutela inibitoria, in special modo riguardo le posizioni giuridiche a rilevanza superindividuale, ove appare poco discutibile l'inadeguatezza della sola tutela risarcitoria.

Non può non rilevarsi, in proposito, come, da un lato, l'enorme congerie di interventi legislativi succedutisi negli ultimi tempi, di natura settoriale e, il più delle volte, mossi dalla necessità di adeguamento dell'ordinamento nazionale alle direttive comunitarie, abbia costituito il motivo principale di una forte disomogeneità di disciplina in punto di predisposizione di strumenti adeguati ed efficaci di tutela, e, dall'altro, proprio il carattere di estemporaneità di detti interventi normativi ha contribuito a preferire la tutela di alcune situazioni giuridiche diffuse rispetto ad altre. Inoltre, anche in considerazione del progressivo mutare delle esigenze giuridico-sociali, sembra sempre più opportuno considerare l'esigenza di unire agli strumenti processuali di tipo inibitorio¹⁰⁰² anche una componente di tutela risarcitoria, la quali si allinei con tutta la serie di rimedi già previsti a beneficio dei diritti soggettivi o interessi legittimi violati¹⁰⁰³ e si proponga di garantire le

inibitoria conferma l'ammissibilità, come figura generale corrispondente alla atipicità del diritto di azione, della condanna inibitoria (con sentenza o con provvedimento provvisorio cautelare), a tutela, cioè, di diritti il cui godimento è assicurato da obblighi durevoli di non fare". Cfr. anche MICHELE TARUFFO, *Note sul diritto alla condanna e all'esecuzione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1986, p. 644 ss.; MARIO LIBERTINI, *La tutela civile inibitoria*, in *Jus*, 1988, III, p. 42 ss.; ADOLFO DI MAJO, *La tutela civile dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 261 ss.

¹⁰⁰² Sul punto cfr. MARGHERITA ZUCCOLINI, *L'azione inibitoria come strumento di tutela degli interessi diffusi*, in *Giur. mer.*, 1983, p. 1055; FRANCESCO DONATO BUSNELLI, *La parabola della responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1988, p. 643 ss.; MARIO LIBERTINI, *Nuove riflessioni in tema di tutela civile inibitoria e di risarcimento del danno*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1995, p. 404.

¹⁰⁰³ Proprio in virtù della differenza tra il profilo risarcitorio delle situazioni giuridiche individuali e quello degli interessi diffusi, sembra non potersi condividere quanto affermato da Cass. civ., Sez. I, 9 dicembre 2002, n. 17475, in *Corr. giur.*, 2003, p. 339, con nota di IVANA NASTI, *Tutela risarcitoria del consumatore per condotta anticoncorrenziale: una decisione difficile*, in materia di legittimazione ad ottenere il risarcimento previsto dall'art. 33, l. n. 287/1990 e derivante da violazione della normativa a tutela della concorrenza e del mercato. Con tale arresto la Suprema Corte rilevava che lo strumento risarcitorio, legato alla violazione dei divieti di intese restrittive della libertà di concorrenza e di abuso di posizione dominante (con previsione di competenza in capo alla Corte d'Appello in un unico grado di giudizio)

categorie alle quali appartiene l'interesse tutelando e colpito da lesione¹⁰⁰⁴. Invero, una volta riconosciuta l'effettiva esistenza di determinate situazioni sul piano sostanziale, anche in un'ottica di convivenza con i diritti soggettivi individuali, non si può, per semplice coerenza, deficitare sul piano della tutela di tipo processuale.

Verrebbe, a questo punto, da domandarsi se, in punto di disciplina procedurale, proprio ai fini del riconoscimento di un diritto al risarcimento del danno derivante anche dalla violazione di posizioni di interesse diffuso si richieda una specifica previsione legislativa oppure sia possibile ricondurne il fondamento alla *Grundnorm* in materia, vale a dire l'art. 2043 c.c. Nell'un caso come nell'altro continua, comunque, a rimanere aperto il quesito circa il riconoscimento del diritto al risarcimento derivante dalla lesione degli interessi diffusi, in capo a soggetti (fisici o entificati) i quali, in virtù del *trend* dominante, non potrebbero in alcun modo essere considerati titolari di dette situazioni sostanziali.

In ausilio a siffatto, scottante, argomento, va detto che più volte si è ricorsi all'opportunità di accompagnare la tutela di tipo inibitorio a misure coercitive tendenti ad esercitare una sorta di pressione sulla volontà di chi si sottragga allo spontaneo adempimento dell'ordine

“non è aperto, in quanto tale, alla legittimazione attiva dei singoli c.d. consumatori finali”. Si tratta di una conclusione che, nonostante possa essere meritevole di condivisione in riferimento alla tutela risarcitoria dei diritti soggettivi individuali, eventualmente violati per effetto del contrasto con i citati divieti di intese restrittive della libertà di concorrenza e abuso di posizione dominante (nella fattispecie trattavasi di cartello anticoncorrenziale di 39 compagnie assicurative, con conseguente ingiustificato aumento dei prezzi delle polizze stipulate con i singoli assicurati, accertato con provvedimento dell'AGCM, n. 8546 del 28 luglio 2001, così come confermato da TAR Lazio, 5 luglio 2001, n. 6139, in *Foro amm.*, 2001, p. 2117 ss. e da Cons. Stato, Sez. VI, 23 aprile 2002, n. 2199, in *Foro it.*, 2002, III, c. 482 ss.), tuttavia non tiene in considerazione il fatto che, proprio alla luce della violazione degli artt. 2 e 3 della l. n. 287/1990, potrebbero emergere profili risarcitori anche in relazione agli interessi collettivi e diffusi dei consumatori e non soltanto delle imprese danneggiate dalla condotta anticoncorrenziale.

¹⁰⁰⁴ Cfr. HARALD KOCH, *Die Verbandsklage in Europa*, cit., p. 420; ANDREA GIUSSANI, *Mass torts e tutela giurisdizionale: modelli di azione giudiziaria collettiva a confronto sotto il profilo della efficienza economica*, in *Resp. civ. prev.*, 2002, p. 315.

inibitorio promanante dal giudice civile¹⁰⁰⁵. Il riferimento va, senz'altro, alla possibilità, prevista dall'art. 3, comma 5-*bis*, della l. 30 luglio 1998, n. 281, di ottenere dal giudice la condanna al pagamento di una somma per ogni giorno di ritardo nell'adempimento degli obblighi stabiliti dal provvedimento inibitorio pronunciato ai sensi del 1° comma del medesimo art. 3 o previsti dal verbale di conciliazione¹⁰⁰⁶ di cui al comma 4; trattasi di una disposizione, che ha trovato ingresso con la l. n. 39 del 2002, la cui portata si estende ben oltre la medesima l. n. 281 del 1998, anche in virtù della circostanza che essa, ai sensi del comma 2-*bis* (introdotto dal d.lgs. n. 224 del 2001¹⁰⁰⁷) dell'art. 1, l. n. 281, trova applicazione in tutte quelle ipotesi di violazione degli "interessi collettivi dei consumatori contemplati nelle direttive di cui all'allegato I della stessa legge".

Di grande interesse risulta anche la considerazione per cui la medesima soluzione è stata adottata, in tempi successivi, anche a beneficio della tutela di situazioni di interesse diffuso slegate dalle vicende dei consumatori; un esempio in tal senso è costituito dall'art. 8, comma 3, d.lgs. n. 231 del 2002, attuativo della direttiva n. 2000/35/CE in materia di ritardi di pagamento delle transazioni commerciali, laddove si è previsto che, in caso di mancato adempimento degli obblighi stabiliti dal giudice nel provvedimento inibitorio dell'uso di condizioni generali concernenti la data del pagamento o le conseguenze del relativo ritardo

¹⁰⁰⁵ Sul punto cfr. ANTONIO CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 139.

¹⁰⁰⁶ Cfr. ALBERTO MARIA MUSY, *La protezione dei consumatori in Italia. Rilievi comparatistica sul nostro modello di tutela*, FrancoAngeli, Milano, 2001, p. 233; DAVIDE AMADEI, *Un'astreinte a tutela dei consumatori (Note sul comma 5-bis dell'art. 3, l. n. 281 del 1998)*, in *Giust. civ.*, II, 2008, c. 385.

¹⁰⁰⁷ Trattasi della c.d. "legge comunitaria" del 2001, il cui art. 11 ha previsto l'introduzione del comma 5-*bis* dell'art. 3, l. n. 281 del 1998, a sua volta attuativo dell'art. 2, lett. c), della direttiva n. 98/27/CE, nata per dare voce al c.d. "Libro Verde sull'accesso dei consumatori alla giustizia": sul punto cfr. BRUNO CAPPONI, *Il Libro Verde sull'accesso dei consumatori alla giustizia*, in *Doc. giust.*, 1994, p. 361 ss.; DIETMAR BAETGE, *Das Recht der Verbandsklage auf neuen Wegen. Zu den Auswirkungen der EG-Richtlinie über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen auf die Verbandsklage in Deutschland*, in *Zeitschrift für Zivilprozeß*, 1999, p. 329 ss.

nelle transazioni commerciali accertate come inique, lo stesso giudice, “anche su domanda dell’associazione che ha agito, dispone il pagamento di una somma di denaro [...] per ogni giorno di ritardo, tenuto conto della gravità del fatto”.

In quest’ottica, anche in prospettiva di eventuali (ed auspicabili) modifiche dei codici di rito, la possibilità di generalizzare il ricorso all’adozione di misure coercitive con le quali arricchire le condanne inibitorie poste a presidio della tutela degli interessi diffusi, oltre a rivelarsi estremamente utile ai fini risolutivi della *vexata quaestio* circa l’effettività dell’esecuzione forzata di obblighi di fare e di non fare, in piena rispondenza, quindi, con il dettato dell’art. 24 Cost., contribuirebbe, in elevata misura, ad evitare l’impellenza di rivedere tutta la farraginoso disciplina¹⁰⁰⁸ che ha, in questi anni, ingolfato l’ordinamento giuridico, tramite uno strumento molto simile a quello previsto dall’art. 3, comma 5-*bis*, della l. n. 281 del 1998. Ed è la strada indicata, nel 2001, dalla “Relazione sullo stato dell’amministrazione della giustizia”¹⁰⁰⁹, ad opera del C.S.M., al Parlamento, ove si sollecitava l’introduzione di “adeguate misure di esecuzione indiretta, in modo da mettere, sotto questo profilo, il nostro Paese al passo con gli altri *partners* europei”. Nella fattispecie, il documento in esame interveniva su alcuni fondamentali profili delle misure a carattere coercitivo: si osservava, infatti, come la norma generale in materia di esecuzione indiretta fosse, potenzialmente, suscettibile di modellarsi in futuro sulla falsariga dell’*astreinte*, “a contenuto pecuniario e con disposizione del giudice a domanda di parte”; idonea ad essere richiesta per ogni tipo di situazione giuridica soggettiva, “fatti salvi quei rapporti che involgono qualificate sfere giuridiche di libertà o di interesse del convenuto e che, come tali, vanno espressamente eccettuate dal legislatore (locazioni a

¹⁰⁰⁸ Cfr. Corte cost., 6 dicembre 2002, n. 522, in *Guida dir.*, 2002, n. 49, p. 54 ss.

¹⁰⁰⁹ Il cui testo è consultabile in VITO MARINO CAFERRA (a cura di), *Per una riforma della giustizia. Confronto con Nicola Buccico, Giovanni Verde, Michele Vietti. Studi per le riforme istituzionali*, Cacucci, Bari, 2002, p. 197 ss.

carattere abitativo, rapporti di cui all'art. 409 c.p.c., rapporti che coinvolgono diritti di libertà o della personalità del convenuto)”; idonea ad essere richiesta “sia in tema di obbligazioni infungibili e/o incoercibili, sia in tema di obbligazioni suscettibili di esecuzione forzata”.

Per altro verso, tuttavia, si sollecitava anche l'introduzione di “misure compulsorie tipiche, a contenuto pecuniario, correlate a situazioni soggettive di forte intonazione pubblicistica o addirittura indisponibili, od ancora a situazioni soggettive esponenziali di interessi diffusi”, aggiungendo, poi, che in tal caso, la loro adozione sarebbe stata sottratta al principio della domanda e disposta *ex officio* dal giudice, con la conseguenza che il beneficiario della penale non sarebbe stato l'attore, bensì “lo Stato o altro ente prescelto dal legislatore”.

Analoga direzione seguiva l'art. 25 del disegno di legge delega preordinato dalla Commissione Tarzia¹⁰¹⁰, all'interno del quale si

¹⁰¹⁰ Il cui testo è reperibile in *Riv. dir. proc.*, 1996, p. 948 ss. Da segnalare anche il d.d.l. n. 7185/2000, in *Doc. giust.*, 2000, p. 968 ss., presentato nel corso della XIII legislatura dall'allora Ministro della Giustizia, Piero Fassino, il quale, all'art. 23, prevedeva l'inserimento, nell'art. 282 c.p.c., di altri tre commi, e, dunque, che “tranne che per le sentenze di condanna relative ai rapporti di lavoro e di locazione di immobili urbani, nonché in ogni altro caso in cui sia prevista dalla legge o dalle parti una diversa misura coercitiva, su domanda di parte il giudice, con la sentenza di condanna, stabilisce, avuto riguardo alla natura e al valore della prestazione, nonché alla qualità, al comportamento e agli interessi delle parti, la somma che l'obbligato deve corrispondere alla parte istante in caso di inosservanza degli obblighi accertati con la sentenza”. Lo stesso art. 23, poi, aggiungeva che “l'avente diritto può chiedere, con ricorso al giudice che ha pronunciato la sentenza, la liquidazione delle somme dovute a titolo di misura coercitiva”. Il ricorso deve contenere, a pena di nullità, “l'avvertimento che, in caso di mancata contestazione dei fatti esposti dal ricorrente, questi possono ritenersi ammessi, ed il giudice provvede nelle forme di cui al 1° comma dell'art. 669-*sexies*, con ordinanza reclamabile, ritenendo ammessi i fatti posti dal ricorrente a fondamento della domanda se l'obbligato non si costituisce o, costituendosi, non li contesta esplicitamente”. Il provvedimento in esame è analizzato, anche in riferimento alle analogie con il sistema statunitense delle c.d. *Court annexed arbitration*, da FERRUCCIO AULETTA, *Il contratto come rimedio endoprocedurale*, in www.judicium.it. Per altri riferimenti si rimanda a FRANCO CIPRIANI - MARIA GIULIANA CIVININI - ANDREA PROTO PISANI, *Una strategia per la giustizia civile nella quattordicesima legislatura*, in *Foro it.*, 2001, V, c. 81; ANDREA PROTO PISANI, *Attualità e prospettive per il processo civile*, *Ivi*, 2002, V, c. 1 ss. Cfr. anche ETTORE FERRARA - SALVATORE MAZZAMUTO - GIOVANNI VERDE, *Alcune proposte in materia di giustizia civile*, in *Foro it.*, 2000, V, c. 221, ove si rileva che “il nostro ordinamento conosce misure compulsorie tipiche, modellate ora sulla *astreinte* (art. 66, r.d. n. 929

proponeva l'introduzione di una generalizzata forma di misura coercitiva, sostanziandosi nel potere del giudice, una volta acclarata la violazione di un obbligo di fare o di non fare e di consegna o rilascio, di fissare, anche con un provvedimento posteriore, una somma di denaro da versare al creditore per ogni giorno di ritardo nell'ottemperanza dell'obbligo oggetto del provvedimento, fatta salva la possibilità che lo stesso sia oggetto di sospensione, di revoca, o di modifica "per giusti motivi" da parte della Corte d'Appello o dello stesso giudice che l'abbia emesso, per "impossibilità, totale o parziale, temporanea o definitiva dell'obbligo all'adempimento".

Pur tenendo in debito conto, quindi, queste importanti e rivoluzionarie aperture, sostanzialmente non evitabili, oltre che in riferimento alla salvaguardia costituzionale dell'effettività della tutela giurisdizionale ed in riferimento alle prospettive di armonizzazione del diritto processuale europeo, alla luce della normativa di stampo comunitario la materia degli interessi diffusi e, in generale, plurisoggettivi, sia sul versante processuale che sostanziale, continua ad offrire un quadro fortemente lacunoso, farraginoso, instabile e problematico. Un quadro che, unitamente ai risultati emersi dall'esame di alcune opzioni legislative operate in tema di riconoscimento della legittimazione ad agire, dei profili risarcitori connessi alla violazione dell'interesse diffuso, delle prospettive di espansione degli effetti del giudicato anche a soggetti terzi (in un'operazione di adattamento dell'ordinario processo cognitivo a fattispecie soggettivamente magmatiche), dovrebbe costituire, da un lato, una importante

del 1942; art. 86, r.d. n. 1127 del 1939), ora sulla *Geldstrafe* (art. 18 St. lav. per ciò che concerne il licenziamento del rappresentante sindacale, ora, persino, e sia pure alla lontana, sul *Contempt of court* (art. 28 St. lav. che rinvia, *quoad poenam*, all'art. 650 c.p.), ma non prevede un sistema generale di misure di coercizione indiretta; tutto ciò, è il caso di dire, con buona pace della coerenza dell'ordinamento, ove si consideri che, avendo i privati la possibilità di inserire nei rapporti negoziali clausole penali anche per l'inadempimento di obblighi infungibili, l'incoercibilità delle obbligazioni di *facere* costituisce un limite solo giurisdizionale, e non anche negoziale, alla tutela specifica per via indiretta".

consapevolezza dei limiti ancora esistenti, e, dall'altro, una forte spinta per oltrepassare le sabbie mobili della staticità e della riluttanza alla metamorfosi di cui, troppo spesso, il nostro ordinamento (e, prima ancora, il nostro legislatore) è prigioniero.

È indubbiamente innegabile, perciò, che la dilatazione della *legitimitatio ad causam* presti, così come delineata, il fianco a possibili conflitti con altri valori di pari dignità costituzionale, quali il buon andamento della buona amministrazione ed il principio di economia processuale, strettamente connesso alle esigenze che il processo si svolga in tempi ragionevoli¹⁰¹¹, in ottemperanza alle disposizioni costituzionali ed europee ed in ossequio al principio chiovendiano per cui la durata del processo non deve andare a detrimento della parte che ha ragione¹⁰¹²; e però, come generalmente succede all'intero settore delle fonti del diritto, la soluzione va ricercata in un sapiente bilanciamento tra i vari interessi in gioco, approntando strumenti processuali efficaci ed idonei ad attutire il più possibile il contraccolpo eventualmente patito da quell'insieme di valori che, di volta in volta, finisce per uscire sconfitto dalla battaglia in atto¹⁰¹³.

Resistendo alla tentazione di apporre limitazioni *ex ante*, in virtù di mere petizioni di principio e di costruzioni giuridiche finanche *contra*

¹⁰¹¹ Faceva notare acutamente FEDERICO CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, cit., p. 271, come l'azione popolare, in modo piuttosto incauto, poggiasse su uno "spontaneo animo altruistico della cittadinanza". Questo perché "nel campo sociale si svolgono anche impulsi altruistici in senso lato, ma, pur non disconoscendo l'esistenza di essi, non si può contare, con sicurezza, che in quelli del mero interesse individuale; e l'azione popolare dimentica questo principio". L'illustre giurista ravvisava, all'interno dell'azione popolare di tipo suppletivo, due vizi di fondo: in primo luogo "il cittadino agisce in base a una sua valutazione discrezionale e soltanto con riguardo all'attività amministrativa ingiustificatamente omissiva, ma non con riguardo a quella ingiustificatamente commissiva". Nell'azione popolare correttiva, invece, ravvisava tre difetti: "la volontà del primo venuto è in grado di sottoporre a controllo gli atti amministrativi; le azioni possono divenire il canale di sfogo di rancori personali; la dichiarazione del giudice ha portata *erga omnes* in ragione dell'assenza di interesse personale dell'attore".

¹⁰¹² Cfr. GIUSEPPE CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale civile*, Jovene, Napoli, 1980, Ristampa anastatica, p. 137.

¹⁰¹³ Cfr. FRANCESCO TERESI, *Considerazioni sull'azione popolare avverso le licenze edilizie e spunti ricostruttivi delle azioni popolari in generale*, cit., p. 846.

legem, nonché rammentando come in ogni diritto o libertà riconosciuta nella sua pienezza si annidi, sempre, il pericolo dell'abuso e dello straripamento¹⁰¹⁴, occorre, principalmente, evitare che un simile timore funga da elemento disturbatore per il giurista nella sua delicatissima opera di ricostruzione di assemblamento dei sottili e delicati fili che, nel frammentario tessuto normativo attuale, muovono l'enorme massa di diritti, faticosamente acquistati e riscattati nel corso della storia e dell'evoluzione delle istituzioni e della stessa civiltà umana.

L'intera figura dell'interesse diffuso, perciò, necessita di una accurata rivisitazione anche alla luce di impianti ermeneutici costituzionalmente compatibili. D'accordo, infatti, con la migliore dottrina privatistica, ad avviso della quale mentre l'interesse tradizionalmente considerato costituisce una posizione del "*civis uti singulus*", l'interesse diffuso rappresenta l'interesse dei "*singuli uti cives*"¹⁰¹⁵; ma, allo stesso modo, non può trascurarsi la circostanza che l'interesse diffuso è costituito da tante situazioni, ciascuna delle quali, considerata nella sua autenticità ed originalità, presenta una dimensione schiettamente individuale, che, come autorevolmente osservato, risulta "separata dalle altre anche se presenta contenuti uguali"¹⁰¹⁶.

Rappresenta, pertanto, un errore operare una contrapposizione tra l'interesse individuale e quello diffuso: ciò di cui il secondo può dirsi

¹⁰¹⁴ Illuminanti, in proposito, le parole di ARDUINO OBERDAN ALBANESE, *L'azione popolare da Roma a noi*, cit., p. 140, seppur con riferimento specifico all'azione popolare: "Si abuserà dell'azione popolare? Servirà essa a dare sfogo di private passioni? Sarà strumento di rappresaglie e di vessazioni? Sarà spesso ispirata a mire egoistiche e malevole? Certamente sì. Nonostante tutti i freni, tutte le cautele che si possono escogitare, e nonostante una severa organizzazione della responsabilità degli attori, se ne abuserà; come si abusa della stampa libera che serve alle calunnie, come si abusa dell'elettorato politico e amministrativo che servono alle volgari ambizioni e alle volgari cupidigie; come, in una parola, si abusa di tutte le libertà. Ma all'arma che la legge darà in mano agli attori, corrisponderà un'arma eguale nelle mani dei convenuti; e come messi sulla bilancia i mali innegabili e inevitabili e i vantaggi della libertà, non è dubbia la scelta, così dovrà essere per l'azione popolare".

¹⁰¹⁵ Cfr. LINA BIGLIAZZI GERI - UMBERTO BRECCIA - FRANCESCO DONATO BUSNELLI - UGO NATOLI, *Diritto civile*, vol. I, cit., p. 26.

¹⁰¹⁶ Così MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., p. 15.

deficitario, infatti, non può essere ravvisato nella natura personale o individuale, bensì nella caratteristica dell'esclusività, dal momento che esso appartiene al suo titolare "*uti civis*", e, di conseguenza, in concorso con una serie più o meno ampia di altri soggetti, portatori in quanto membri di una determinata collettività; né, tantomeno, esso può dirsi appartenente alla collettività in modo esclusivo, pena l'indebita invasione di campo nella sfera degli interessi collettivi.

Allo stesso modo non può dirsi calzante l'obiezione per cui anche l'interesse legittimo sarebbe suscettibile di presentarsi in capo ad una serie indeterminata di soggetti con le medesime forme, in quanto, a parte l'occasionalità di una tale prospettazione, i suoi portatori saranno pur sempre abilitati a far valere un interesse, quale relazione tra soggetto e bene, di natura squisitamente esclusiva, *id est* inerente al titolare in quanto tale, e, dunque, "*uti singulus*". Tale interesse resterà di carattere particolare, non arrivando mai al punto tale da raggiungere una piena natura generale o, ad ogni modo, meta-individuale. Da ciò si deduce agevolmente che, una volta difesa la possibilità (anzi, la necessità) di una rivalorizzazione della dimensione individuale dell'interesse diffuso, occorre ridimensionare anche il dato della tendenziale natura indifferenziata del rapporto soggetto/bene, più volte presentato quale la vera peculiarità di tale situazione giuridica soggettiva. Una tale opera di riduzione concettuale si lega, essenzialmente, ad una errata visione che di tale dato si è, sovente, data contezza, dal momento che la natura indifferenziata del rapporto *de quo* va individuata nella relazione con gli altri titolari, essendo ognuno di essi privo di una autentica esclusività del suo titolo, e non già, come pure in giurisprudenza e in dottrina è stato affermato, alla stregua di una sostanziale impossibilità a far valere la propria situazione, in quanto tendenzialmente indefinita e non spiccatamente individualizzata rispetto al bene su cui l'azione amministrativa va ad incidere.

Secondo una tale considerazione, impropria, dell'interesse diffuso, invero, si giungerebbe, come pure si è verificato, ad operare un'equiparazione di quest'ultimo, *sic et simpliciter*, ai fini della tutela (o, meglio, della denegata tutela!), agli interessi semplici o a quelli di mero fatto, con l'assunto che si tratterebbe di interessi, più o meno, ignorati dalla legge o, comunque, da essa non direttamente tutelati.

In realtà, la peculiare indifferenza dell'interesse diffuso rispetto al bene cui esso tende non può e non deve essere interpretata quale sostanziale indeterminatezza della posizione vantata, ma, al contrario, essa va colta nel rapporto con altri portatori di identico interesse, proprio in virtù del fatto che quest'ultimo si presenta in maniera identica in capo ad una più o meno ampia schiera di soggetti. Tuttavia, nel momento in cui un singolo portatore dovesse far valere il suo interesse nei confronti della pubblica amministrazione, la sua posizione non presenterebbe più l'aspetto di indeterminatezza e indifferenziazione rispetto al bene tutelando.

Proprio in considerazione di una simile analisi, l'interesse diffuso può dirsi (potenzialmente) individuale, dunque idoneo a sostanzinarsi in capo ad un singolo soggetto in quanto tale, il quale, a sua volta, azionandolo, finisce per mettere in azione un meccanismo di tutela di cui beneficierà tutta la restante serie di portatori, ma non esclusivo, in quanto non suscettibile di titolarità esclusiva, a causa della natura indifferenziata e, tendenzialmente, seriale, del rapporto soggetto/bene. Inoltre, se, come si è visto, gli interessi diffusi nascono in relazione ad una nuova modalità di concepire l'attività amministrativa ed il rapporto Stato/persona, verrebbe da chiedersi, legittimamente, quale tipologia di tutela possa assicurare l'ordinamento nei confronti degli atti della pubblica amministrazione, segnatamente derivanti da tali, nuove, attività, allorquando ad esse non è dato contrapporre la tradizionale figura degli interessi legittimi, o, ancora, nel momento in cui i limitati titolari di tali interessi siano costretti a rimanere del tutto inerti.

Una risposta plausibile andrebbe ricercata nella circostanza che ormai, in numerosi settori del diritto amministrativo, gli interessi diffusi si presentano, erroneamente, come situazione giuridica utilizzata a modo di copertura del vuoto dovuto all'inconfigurabilità, in alcune fattispecie, degli interessi legittimi, e, dunque, di situazioni giuridiche tutelate dall'ordinamento, oppure come attuazione, sul piano sostanziale, di posizioni ricollegabili a precetti costituzionali, ad es. l'art. 32 Cost. Una maggiore dignità riconosciuta alla figura dell'interesse diffuso, in questo senso, contribuirebbe in maniera significativa a legittimare tutti quei soggetti portatori all'azione giudiziale, qualificandoli, pertanto, come interlocutori dell'amministrazione sin dalla fase dell'attività procedimentale, secondo un positivo atteggiarsi che non si risolva unicamente all'interno del segmento giuridico afferente al contesto processuale *stricto sensu* considerato.

Proprio in questa prospettiva, superando molti degli impedimenti che continuano a frapporsi all'effettiva tutela giurisdizionale degli interessi diffusi, sembrano abbastanza maturi i tempi per un auspicabile ripensamento delle figure in esame, abbattendo quel pregiudizio dogmatico che impedisce di scorgere una situazione tutelabile laddove la fruizione del singolo vada a coincidere con la pari fruizione di altri consociati¹⁰¹⁷, e passando, così, alla qualificazione dell'interesse diffuso nei termini di una "formula descrittiva di una estesa pluralità di interessi individuali, consistenti in un rapporto diretto e proprio tra un soggetto ed un bene e, come tali, potenzialmente capaci tutti e direttamente di tutela giurisdizionale"¹⁰¹⁸.

Nel momento in cui si sceglie, perciò, coraggiosamente ed in nome della libertà e della democrazia, di elevare un interesse di mero fatto al

¹⁰¹⁷ Così VITTORIO DENTI, *Interessi diffusi*, cit., p. 310.

¹⁰¹⁸ In questo senso cfr. MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 19. L'A. osserva anche che "la tecnica processuale dovrebbe, insomma, venir messa al servizio dello svolgimento della persona, in modo da realizzare la piena *civiltè de la loi*, e non costituire, invece, un ostacolo pregiudiziale ed insormontabile a tale svolgimento".

rango di posizione giuridica rilevante, consentendo all'attore di farla valere in giudizio, sfruttando il forte potere del diritto di ricavare *ex umbris lucem*, non si pone altra e più nobile via d'azione se non quella di trarre, dalla stessa giuridicità, tutte le conseguenze, sostanziali, processuali, latrici di valori che, seppur passando per una, senza dubbio, benefica istituzionalizzazione della rappresentanza sociale tramite organismi di natura associativa¹⁰¹⁹, sono chiamati a farsi sempre onesti servitori della primaria ed inderogabile funzione di valorizzazione della persona umana, autentico nonché primario centro di imputazione di qualsivoglia aspetto intrinseco e caratterizzante l'intera sfera della realtà giuridica¹⁰²⁰.

¹⁰¹⁹ Cfr. JACOBUS WÖSSNER, *Die Ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens (Die Verbans-Gesellschaft)*, J.C.B. Mohr Siebeck GmbH & Co., Tübingen, 1961, p. 73. Cfr. anche SERGIO LARICCIA, *Principio costituzionale di eguaglianza e tutela penale dei culti*, in *Arch. giur.*, 171, 1966, p. 106 ss.

¹⁰²⁰ Osservava, ancora, MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., p. 15: "Ben vengano, sicuramente, simili fenomeni di aggregazione, ma con l'inderogabile considerazione che l'interesse diffuso riceve concretezza dalle posizioni, più o meno concordanti o divergenti, dei suoi titolari, e cioè da quel particolare tipo di tensione verso il bene che ciascun interessato esibisce". Ne deriva, sempre in linea con l'insegnamento dell'illustre A., che "queste differenze di posizioni sono importanti soprattutto perché impediscono di affermare che l'interesse diffuso o è interesse collettivo o non è nulla".

SECONDA SEZIONE

La figura dell'interesse diffuso nell'ordinamento canonico.

Posizioni giuridiche meta-individuali come riflesso

dello spannung ontologico del Christifidelis

nella realtà comunitaria della Chiesa

CAPITOLO II

LA FUNZIONE AMMINISTRATIVA NELLA CHIESA CATTOLICA TRA ORDINAMENTO GIURIDICO E SALUS ANIMARUM FIDELIUM

2.1. L'ottica diaconale della administratio canonica tra il "già" e il "non ancora".

“Per alteram sectionem Signatura Apostolica contentiones dirimit ortas ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae, et ad eam ob interpositam appellationem seu recursus adversum decisionem competentis Dicasterii, delatas, quoties contendatur actum ipsum aliquam legem violasse. In his casibus videt sive de admissione recursus, sive de illegitimitate actus impugnati”. Con questo inciso si apre l'art. 106 della Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae Universae*, emanata da Paolo VI il 15 agosto del 1967 (seppur entrata in vigore un anno dopo)¹, così come prescritto dal n. 44 del Decreto *Christus Dominus* del 28 ottobre 1965², con la quale veniva istituita la *Sectio Altera* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, competente a giudicare in materia di ricorsi proposti per pretesa illegittimità degli atti emessi dalle autorità amministrative ecclesiastiche.

L'istituzione di un simile sindacato ha costituito, indubbiamente, per l'amministrazione ecclesiale un'esigenza non più procrastinabile,

¹ Cfr. PAOLO VI, Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae Universae*, 15 agosto 1967, in *A.A.S.*, LIX (1967), pp. 885-928. Il documento entrò in vigore ufficialmente il 30 marzo 1968: cfr. SEGRETERIA DI STATO, Rescritto *De vacatione legis Constitutione Apostolica “Regimini Ecclesiae Universae” latae*, 30 dicembre 1967, in *A.A.S.*, LX (1968), p. 50.

² Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Christus Dominus*, 28 ottobre 1965, in *A.A.S.*, LVIII (1966), pp. 673-701, n. 44, ove si afferma: *“Decernit Sacrosanta Synodus, ut in recognoscendo Codice Iuris Canonici aptae definiantur leges, ad normam principiorum quae in hoc Decreto statuuntur, perpensis etiam animadversionibus quae vel a Commissionibus vel a Patribus Conciliaribus prolatae sunt”.*

soprattutto in considerazione del costante insegnamento promanante dall'ecclesiologia del Concilio Vaticano II³, ove si riscontra una notevole (ri)valorizzazione della dignità e della libertà della persona umana, riscoprendo l'insopprimibile uguaglianza fondamentale di tutti i *Christifideles* e rendendo effettiva l'inevitabile responsabilità personale che ciascuno, sia chierico, religioso o laico, si assume all'interno dell'ordinamento canonico, nell'ambito della sua missione di apostolato e di membro del *sacerdotium commune Christifidelium*⁴.

In particolar modo tale dottrina ecclesiologica ha tentato di mettere in risalto il fondamentale carattere di servizio che è chiamata a realizzare qualunque potestà amministrativa, in maniera non dissimile da qualsiasi altra forma di potere all'interno della Chiesa, obbligando a rendere maggiormente sollecito ed attento l'adempimento del fondamentale *munus regendi*, con pieno rispetto delle prerogative e della dignità di ogni membro del Corpo mistico di Cristo, favorendo altresì, in via progressivamente omnicomprensiva, un nuovo modo di concepire l'*auctoritas Ecclesiae*, non già come mero esercizio di potere personale, ma come servizio reso alla comunità⁵ ed a ciascun membro del *populus Dei*. Il sistema della Chiesa preconciliare, infatti, si presentava come una società caratterizzata dalla presenza di un elemento attivo, una *Ecclesia dominans et docens*, personificato nella gerarchia, con il suo potere di giurisdizione, nel sacerdozio, unicamente riservato agli ordinati *in sacris*, cui spettava l'esercizio dei ministeri vari, e di un elemento passivo, una

³ Sull'apporto della dottrina conciliare alla valorizzazione dei diritti dei fedeli, cfr. ÁLVARO DEL PORTILLO, *Laici e fedeli nella Chiesa*, Giuffrè, Milano, 1969.

⁴ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 10.

⁵ Cfr. PAOLO MONETA, *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico: rimedi amministrativi e giurisdizionali*, in FRANCO BOLOGNINI (a cura di), *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico, civile, amministrativo. Atti dell'incontro interdisciplinare (Macerata, 20 gennaio 1990)*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 27.

Ecclesia oboediens et discens, personificata nel laicato, con il dovere di obbedienza e di ricezione dei beni e dei soccorsi necessari alla salvezza⁶.

A tali principî si è aggiunta, nel tempo, una concreta esigenza di cambio di prospettiva, non solo nel generale modo di intendere il diritto della Chiesa cattolica (inteso quale strumento funzionale a rendere operativi, nell'ordine oggettivo della natura, i principî metagiuridici e trascendenti finalizzati alla salvezza degli uomini)⁷, in seguito a quella che autorevole dottrina ha definito una autentica “rivoluzione copernicana”⁸ in quanto, da una tradizionale concezione fortemente incentrata sul diritto oggettivo e sulle finalità pubblicistiche proprie di esso si è approdati ad una riscoperta delle posizioni giuridiche soggettive e, di conseguenza, ad un diritto visto sempre più sotto la lente prospettica del riconoscimento e della valorizzazione di tali posizioni⁹, ma anche, appunto, nell'istanza di riscoprire un nuovo modo di dare giustizia al fedele, tramite anche una sottoposizione delle autorità amministrative e delle loro attività ad un controllo di carattere giurisdizionale che ne verificasse la rispondenza ai più intimi e fondamentali valori che ispirano l'ordinamento canonico.

Proprio tale finalità di controllo è stata realizzata mediante l'istituzione della speciale sezione presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, alla quale era consentito ricorrere soltanto dopo aver, inutilmente, esperito la via amministrativa del ricorso gerarchico

⁶ Cfr. PIO X, Lettera Enciclica *Vehementer Nos*, 11 febbraio 1906, in *A.A.S.*, XXXIX (1906), p. 8 ss. Il Pontefice chiariva che: “*Est igitur haec societas, vi et natura sua, inaequalis; duplicem scilicet complectitur personarum ordinem, pastorem et gregem, id est eos, qui in variis hierarchiae gradibus collocati sunt, et multitudinem fidelium. Atque hi ordines sita sunt inter se distincti, ut in sola hierarchia ius atque auctoritas resideat movendi ac dirigendi consociatos ad propositum societati finem; multitudinis autem, officium sit, gubernari se pati, et rectorum sequi ductum oboedienter*”.

⁷ Cfr. MARIA D'ARIENZO, *L'obbligo di riparazione del danno in diritto canonico. Percorsi di ricerca*, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2013, p. 66. Sul rapporto tra diritto e giustizia si rimanda a RAFFAELE BALBI, *La sentenza ingiusta nel Decretum di Graziano*, Jovene, Napoli, 1990, p. 57 ss.

⁸ Così RINALDO BERTOLINO, *La tutela dei diritti nella Chiesa. Dal vecchio al nuovo Codice di diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 1983, p. 24.

⁹ Cfr. PAOLO MONETA, *La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa*, in *Fidelium Iura*, III, 1993, p. 300.

sino all'autorità di grado più elevato, *id est* il competente dicastero della Curia romana. Si trattava, tra l'altro, di un giudizio di mera legittimità, diretto, quindi, unicamente all'accertamento della conformità dell'atto amministrativo impugnato con le prescrizioni legislative, escludendo, dai poteri di indagine, qualsiasi valutazione di merito¹⁰. Tuttavia, l'intervento di Paolo VI non sembrava essere in grado di arginare la spinta riformatrice in direzione di una tutela più piena delle situazioni giuridiche soggettive: sembrava, in realtà, piuttosto un passo verso l'attuazione di un più articolato sistema di giustizia amministrativa, diffuso anche a livello delle Chiese locali¹¹. Significativa, a tal proposito, è la circostanza che, all'interno delle direttive contenute nei *Principia quae Codicis iuris canonici recognitionem dirigant*, approvati dal Sinodo dei Vescovi nel 1967¹², si catalizzava l'attenzione sull'esigenza che *"unicuique christifidelium iura agnoscenda ac tuenda sunt"*¹³ e si sottolineava, altresì, come il diritto canonico necessitasse di uno specifico *"principium tutelae iuridicae aequo modo applicari"*

¹⁰ Alla Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae Universae*, che prevedeva la nuova serie di attribuzioni per il Tribunale della Segnatura Apostolica, hanno fatto seguito le c.d. *Normae Speciales* del medesimo Tribunale, approvate da Paolo VI il 23 marzo 1968, che stabiliscono le regole processuali da osservarsi nel giudizio relativo ai ricorsi avverso atti dell'autorità amministrativa. Una simile limitazione di competenze ha suscitato notevoli perplessità in dottrina, spingendo taluni ad evidenziare come, ai fini di una piena tutela del fedele rispetto all'attività illegittima degli organi amministrativi, sarebbe stato utile riconoscere, in capo all'autorità giudiziaria, una più ampia serie di poteri, non improntati al mero effetto cassatorio della pronuncia: sul punto cfr. IGNACIO GORDON, *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXIX, 1972, p. 331.

¹¹ Cfr. PAUL WESEMANN, *Fora arbitrii conciliationis et tribunalia administrativa in Germania*, in *Monitor Ecclesiasticus*, C, 1975, pp. 189-194; EDWARD MICHAEL EGAN, *De consiliis administrativis ecclesiasticis in Civ. Foed. Amer. Sept. Constitutis*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978, pp. 593-606; KEVIN D. MCKONE, *Ecclesiasticus "ombudsman" tamquam conciliator*, *Ivi*, pp. 737-739.

¹² Sul punto cfr. PERICLE FELICI, *Relatio circa "Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant"*, in *Communicationes*, I, 1969, pp. 86-91; GIOVANNI CAPRILE, *Il Sinodo dei Vescovi. Prima Assemblea Generale (29 settembre - 29 ottobre 1967)*, La Civiltà Cattolica, Roma, 1968, pp. 91-93.

¹³ Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICIS IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, in *Communicationes*, I, 1969, p. 82 (Principio n. 6) e in *Enchiridion Vaticanum*, vol. II, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1969, p. 1373.

*superioribus et subditis, ita ut quaelibet arbitrariorum suspicio in administratione ecclesiastica penitus evanescat*¹⁴.

Si trattava, in buona sostanza, di una finalità suscettibile di essere conseguita soltanto attraverso la predisposizione di un adeguato sistema di ricorsi, che aprissero, in tal modo, la strada all'edificazione, anche nell'ordinamento canonico, di tribunali "*ita ut defensio iurium in eisdem habeat propriam et canonicam proceduram quae apud auctoritates diversi gradus apte evolvatur*"¹⁵. In tal modo, mentre alcune diocesi e conferenze episcopali, specialmente in Germania e Austria, già predisponavano concreti progetti legislativi finalizzati all'istituzione di tribunali amministrativi a livello territoriale, chiedendone l'approvazione (mai concessa) alla Santa Sede, in sede di riforma del C.I.C. si redigeva il titolo "*De procedura administrativa*", all'interno del quale era previsto che le singole Conferenze episcopali fossero legittimate, anche se in via puramente facoltativa, a costituire un tribunale amministrativo o, se necessario, anche più tribunali distribuiti sul territorio, con competenza a giudicare i ricorsi avverso i decreti amministrativi emanati dai vescovi o da altri organi operanti nell'ambito circoscrizionale della stessa Conferenza episcopale; veniva, poi, dettata una serie di disposizioni dirette a regolare il procedimento dinanzi ai tribunali medesimi¹⁶.

Nel nuovo C.I.C. del 1983, promulgato da Giovanni Paolo II, a seguito della soppressione di tali disposizioni nell'ultima fase di revisione, si lascia sussistere, pertanto, l'unica suprema istanza di giustizia amministrativa così come delineata da Paolo VI, limitandosi a

¹⁴ Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICIS IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, cit., p. 83 (*Principium VII*), ove si aggiunge anche che "*Haec finalitas obtineri solummodo potest mediantibus recursibus sapienter a iure dispositis ut ius suum, quod quis ab inferiore instantia laesum reputet, in superiore restaurari efficaciter possit*".

¹⁵ Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICIS IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, cit., p. 77 ss.

¹⁶ Sul punto cfr. ZENON GROCHOLEWSKI, *I tribunali regionali amministrativi nella Chiesa*, in AA.VV., *De iustitia administrativa in Ecclesia (Studia et Documenta iuris canonici, XI)*, Officium Libri Catholici, Roma, 1984, p. 135 ss.; IDEM, *Giustizia amministrativa nel nuovo Codice di diritto canonico*, in *Angelicum*, LXIII, 1986, p. 333 ss.

predisporre una più precisa regolamentazione dei ricorsi in via amministrativa, al fine di renderne più evidente la connotazione quali strumenti di tutela delle posizioni dei fedeli¹⁷. D'altronde, una simile finalità, può giungere al suo completo compimento unicamente avendo riguardo alla peculiarità dell'ordinamento canonico e, prima ancora, della stessa ragion d'essere della Chiesa, elemento, quest'ultimo, che incide profondamente sullo stesso modo di concepire e strutturare, concretamente, un sistema di giurisdizione amministrativa, la cui essenza può essere catturata a pieno ove ci si liberi dei tradizionali stereotipi e metri di giudizio comunemente utilizzati nell'ambito dei sistemi giuridici statali.

Con riferimento ai soggetti dell'ordinamento canonico, nonostante un perdurante *pressing*, anche, per certi aspetti, giustificato, sul profilo del riconoscimento e della valorizzazione dei diritti racchiusi nel patrimonio giuridico di ciascun fedele, pure nei confronti degli organi dotati di potestà decisionale, si cadrebbe in un inevitabile riduzionismo e, addirittura, in un indebito fuor d'opera, nel momento in cui si scorgesse, in una siffatta valorizzazione, una pura e semplice rivendicazione, nei confronti dell'autorità, di un conflitto istituzionale tra privati e soggetti dotati di potere, risoltosi con il conseguimento di situazioni sempre più vantaggiose per i primi a scapito dei secondi, ritornando, appunto, al classico schema vigente negli ordinamenti secolari (anch'essi, tra l'altro, orientati, con l'avvento delle Carte costituzionali e lo Stato di diritto, ad un'inclusione del soggetto *uti civis* all'interno di quella macrostruttura statale che ha, come primaria funzione, quella di rappresentarne le

¹⁷ Va rilevato, ad onor del vero, come nel *C.I.C.* del 1983 siano ancora presenti riferimenti ai tribunali amministrativi di livello inferiore, ad es. nei cann. 1400, §2 e 149, §2; ecco perché alcuni, in dottrina, evidenziano la possibilità che si sia, volontariamente, lasciata aperta la questione circa un'eventuale istituzione di tribunali amministrativi nelle Chiese locali. Sul punto cfr. ZENON GROCHOLEWSKI, *Op. ult. cit.*, p. 353 ss.; CARLO CARDIA, *La rilevanza costituzionale del principio di sussidiarietà della Chiesa*, in JAVIER CANOSA (a cura di), *I principi per la revisione del Codice di diritto canonico. La ricezione giuridica del Concilio Vaticano II*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 233-270.

istanze)¹⁸. Occorre, invece, tener sempre presente, nell'ottica del perseguimento del fine primario della Chiesa, ossia la *salus animarum* (che, pur nella sua indeterminatezza sul piano *stricto sensu* giuridico, si rivela indispensabile per sottolineare la diversità della *societas ecclesiastica* rispetto a quella civile, in virtù della doppia e coesistente realtà, immanente e transeunte¹⁹), la dimensione comunitaria e solidaristica, che non può non permeare di sé l'intero criterio di concepimento di tutto l'ordinamento canonico. Secondo questa prospettiva, il fedele non va a collocarsi dinanzi ai pastori in una posizione di conflitto e di arido perseguimento del proprio interesse²⁰, in conformità ad un atteggiamento che non si configura come una rivendicazione, bensì come un vivere in comunione, non potendo, perciò, essere inteso quale entità individuale contrapposta a quella collettiva²¹, ma come un soggetto nei confronti del quale tutta la comunità ecclesiale, per un mistero insito in sé stessa, si fa realmente immanente²², grazie alla stessa aspirazione che la grazia di Dio suscita nell'intimo di ogni anima a vivere non solo per sé, ma cercando, in comunione con gli altri, “la ricerca e l'incontro con Dio”²³. E ciò in virtù della circostanza secondo

¹⁸ Cfr. EGIDIO TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 3 ss.; si intende superato il mito dello Stato come *Übermensch*, come osservato da MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 153.

¹⁹ Cfr. LUCIANO MUSSELLI - MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto canonico*, 2° ed., Monduzzi Editore, Bologna, 2005, p. 3.

²⁰ Sul tema cfr. ROSALIO JOSÉ CASTILLO LARA, *Diritti e doveri dei christifideles*, in AA.VV., *I laici nel diritto della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1987, p. 27.

²¹ Cfr. GUIDO SARACENI, *Il concetto di status e sua applicazione nel diritto ecclesiastico*, in *Arch. giur.*, 131, 1945, p. 151.

²² Cfr. ERNESTO BALDUCCI, *La teologia del laicato secondo il Concilio (Relazione al Convegno di Firenze - 15-16-17 gennaio 1966)*, in *Testimonianze*, 81-82, 1966, p. 28: “[...] Quantunque alcuni, per volontà di Cristo, siano costituiti dottori e dispensatori dei misteri e pastori per gli altri, vige fra tutti una vera uguaglianza riguardo alla dignità ed all'azione comune di tutti i fedeli nell'edificare il corpo di Cristo. La distinzione, infatti, posta dal Signore tra i suoi ministri e il resto del popolo di Dio, include un legame, essendo i pastori e gli altri fedeli legati tra loro da un comune, necessario, rapporto”.

²³ In questi termini CARLO COLOMBO, *Intervento*, in AA.VV., *Libertà religiosa e trasformazioni della società. Atti del XIV Convegno nazionale di studio dell'U.G.C.I.*, in *Quaderni di Iustitia*, Giuffrè, Milano, 1966, p. 199.

cui la *potestas iurisdictionis* della Chiesa non trae la forza del suo legittimo esercizio dal volere democratico, bensì dalla volontà divina, la quale non sovrasta ma rinforza la dimensione della persona, sia nella sua connotazione di singolo che di membro del popolo redento dal sacrificio di Cristo²⁴.

Chiaramente, anche sul piano giuridico, il rapporto con tutti gli altri membri della comunità, anche con quelli che esprimono la funzione di servizio dell'autorità, non può essere riguardato sotto una luce di "polarità concorrenziale"²⁵; in questa prospettiva i diritti dei fedeli non possono categoricamente essere depauperati dell'ineliminabile riferimento al concetto della *communio*, in quanto ragione più intima del loro riconoscimento e del loro *modus essendi*²⁶. Lo stesso titolare, perciò, è posto all'interno di un particolarissimo *munus*, che lo obbliga "*ad communionem semper servanda cum Ecclesia*" (can. 209, §1) e che gli impone l'uso del proprio diritto tenendo, costantemente, presente il "*bonum commune Ecclesiae*" (can. 223, §1).

Anche ponendosi dall'altra prospettiva, vale a dire quella dei titolari del *munus regendi* nella comunità ecclesiale, va rammentata la particolare struttura costituzionale della Chiesa, ove si concentra ogni potere nelle mani di un'unica autorità, il Pontefice a livello di Chiesa universale, il vescovo a livello di Chiesa particolare, con la caratteristica, tutta peculiare, secondo cui le attribuzioni e la natura dei soggetti *de quibus* costituiscono un derivato fedele del diritto divino, inteso come

²⁴ Cfr. GAETANO DAMMACCO, *L'esercizio del potere nella Chiesa cattolica: la potestà di governo e il dovere di servizio*, in GERALDINA BONI - ERMINIA CAMASSA - PAOLO CAVANA - PASQUALE LILLO - VINCENZO TURCHI (a cura di), *Recte Sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2014, p. 245.

²⁵ Così si esprime EUGENIO CORECCO, *Considerazioni sul problema dei diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Aspetti metodologici della questione*, in EUGENIO CORECCO - NIKLAUS HERZOG - ANGELO SCOLA (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico)*, Herder-Giuffrè, Freiburg-Milano, 1981, p. 1224.

²⁶ Cfr. GAETANO LO CASTRO, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 245.

“testata d’angolo o pietra di volta dell’ordinamento della comunità cristiana”²⁷, con la conseguenza che il diritto canonico è, in qualche modo, sempre teologia²⁸, e, per ciò solo, rappresenta una delle manifestazioni della vita del corpo di Cristo, “ben scompaginato e connesso, mediante la collaborazione di ogni giuntura”²⁹, dove anche la dimensione verticale e verticistica si fa radice e garanzia ultima di quella orizzontale³⁰. La c.d. “*lex aeterna*”, infatti, altro non è se non la *ratio* della divina sapienza, *secundum quod est directiva omnium actuum et motionum*³¹.

La peculiarità dell’ordinamento canonico, perciò, consiste, prima ancora che nella compenetrazione quasi osmotica con il diritto divino³², nel fatto che Dio si fa egli stesso, oltre che uomo e redentore in cui credere, anche legislatore e fonte di norme cui si deve obbedienza³³, seppur calate nella discontinuità dell’interpretazione umana, attraverso la quale l’unità del diritto divino assume la diversità di una norma umana, che lo ricrea “servendosi di un linguaggio giuridico situato culturalmente

²⁷ Così SALVATORE BERLINGÒ, *Diritto divino e diritto umano nella Chiesa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 106, 1995, I, p. 37; cfr., analogamente, anche PIERO BELLINI, “*Deus agit in homines*”. *Considerazioni metodologiche sui postulati teocentrici della riflessione canonistica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 17, 1988, p. 88.

²⁸ Cfr. ALFONS MARIA STICKLER, *Teologia e diritto canonico nella storia*, in AA.VV., *Teologia e diritto canonico*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1987, p. 22.

²⁹ Cfr. *Ef.* 4, 16.

³⁰ Cfr. SACRA CONGREGATIO PRO DOCTRINA FIDEI, Lettera *Communio Notio*, 28 maggio 1992, in *A.A.S.*, LXXXVI (1993), pp. 838-850. Sul punto cfr. anche KARL RAHNER, *Missione salvifica della Chiesa e umanizzazione del mondo*, in IDEM, *Nuovi saggi*, vol. V, Edizioni Paoline, Roma, 1975, p. 718.

³¹ Cfr. S. TOMMASO D’AQUINO, *Summa Theologiae*, I^a-II^a, q. 90, a. 1.

³² Illuminanti, in proposito, le parole di DANTE ALIGHIERI, *De Monarchia*, 2,2, in *Le opere di Dante. Testo critico della Società Dantesca Italiana*, Società Dantesca Italiana, Firenze, 1960, p. 346: “*Ius in rebus nihil est aliud quam similitudo divine voluntatis; unde fit quod quicquid divine voluntati non consonat, ipsum ius esse non possit, et quicquid divine voluntati est consonum, ius ipsum sit*”.

³³ Come sancito nella *Sessio VI* del Concilio di Trento, il 13 gennaio 1547: sul punto si rinvia a HEINRICH DENZINGER - ALFONS SCHÖNMETZER, *Enchiridion symbolorum definitionum et declarationum de rebus fidei et morum*, 43^o ed., Edizioni Dehoniane, Bologna, 2010, n. 1571, p. 668: “*Si quis dixerit, Christum Iesum a Deo hominibus datum fuisse ut redemptorem cui fidant, non etiam ut legislatorem cui obediant: anathema sit*”.

nel tempo e nello spazio che, oltre che in formule legislative, può essere incarnato anche in determinati comportamenti posti in essere dalla comunità collettivamente intesa³⁴.

Ciò non può non conferire a tali prerogative una specifica dignità, prestigio ed autorevolezza, rendendo pressoché impensabile una qualche forma di sindacato o di controllo nei confronti degli atti emanati dal Pontefice³⁵; ma difficoltà sussistono anche in ordine ad una ammissione di un controllo analogo nei confronti dei vari dicasteri della Curia romana, i quali agiscono come vicari del Pontefice, in nome e per conto di esso, nell'adempimento della funzione amministrativa. Anche nei confronti dei Vescovi occorre, dunque, considerarne l'indiscutibile soggezione alla Sede apostolica quale non elevata al punto tale da esautorare o svilire la loro posizione di pastori della porzione di popolo di Dio loro affidata, per volere di Cristo stesso, nei confronti della quale sono chiamati ad esercitare i ministeri quale attuazione concreta di quei carismi che lo Spirito manda e distribuisce dove e come vuole³⁶. Si tratta di una posizione, con annessa speciale responsabilità personale che ad essi compete in ordine al governo della comunità dei fedeli, che rende problematico un controllo dell'operato a livello locale, da parte di soggetti pur costituenti i principali destinatari del servizio profuso.

Altro, fondamentale, profilo degno di considerazione riguarda, di riflesso, la stessa natura della *societas ecclesiastica*, all'interno della quale si muovono le istanze dei fedeli e interagiscono le loro posizioni, in quanto comunità riunita da finalità di indole sovranaturale e tenuta insieme da quello speciale vincolo di solidarietà alimentato dal principio

³⁴ Sono parole di PIERO ANTONIO BONNET, *La consuetudine, sinfonia normativa del Popolo di Dio*, in *Il diritto ecclesiastico*, 106, 1996, I, pp. 149-150.

³⁵ Secondo il principio "*prima sedes a nemine iudicatur*", così come recepito nel can. 1404 *C.I.C.*: sul punto cfr. ANTONIO GUARINO, *Le Chiese e gli ordinamenti giuridici*, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2008, p. 96, n. 23.

³⁶ Cfr. EDWARD SCHILLEBEECKX, *La missione della Chiesa*, Edizioni Paoline, Roma, 1971, p. 208 ss.

fondamentale della carità evangelica³⁷. Una comunità di questo tipo non può che privilegiare la composizione fraterna ed amichevole delle divergenze che sorgono al suo interno, evitando, per quanto possibile, ogni causa di radicalizzazione ed inasprimento delle ragioni di dissenso. In questo senso è palese come la moltiplicazione delle possibilità di riesame, specialmente di natura giudiziaria e non conciliativa, possa condurre ad un aumento esponenziale dell'incentivo al contrasto, delle controversie e dell'irrigidimento delle proprie posizioni, con indubbio nocimento per lo spirito e le esigenze proprie della *communio* ecclesiale; ecco che il ricorso ad una soluzione formale delle controversie deve sempre, ove possibile, costituire rimedio di natura straordinaria, una *extrema ratio*, come è possibile ricavare anche dall'insegnamento evangelico che subordina l'istanza di giudizio ai tentativi di correzione fraterna³⁸.

In virtù delle peculiarità ravvisate, si comprende come l'esigenza di incanalare il potenziale di dissenso intercorrente tra i fedeli e l'autorità ecclesiastica (o, anche, tra gli stessi fedeli) verso una composizione di natura conciliativa, abbia costituito il principale motivo ispiratore della disciplina del nuovo *C.I.C.* in tema di giustizia amministrativa, nonché della rinuncia all'istituzione di tribunali amministrativi su base territoriale, preferendosi concentrare l'attenzione su di una serie di indicazioni e di meccanismi diretti ad evitare il sorgere di controversie e a disincentivare la loro radicalizzazione in una lite formale³⁹. Già nella disciplina delle modalità di formazione degli atti amministrativi, il legislatore ha, ad esempio, previsto una preventiva consultazione dei soggetti interessati, onde consentire di tener conto delle ragioni

³⁷ In argomento cfr. FRANCESCO COCCOPALMERIO, *Fondamenti teologico-pastorali e struttura del nuovo codice di diritto canonico*, in RAFFAELE COPPOLA - GAETANO DAMMACO (a cura di), *Struttura e dinamicità del nuovo codice di diritto canonico*, Ecumenica Editrice, Bari, 1985, p. 14 ss.

³⁸ Cfr. *Mt* 18, 15-17.

³⁹ Cfr. PAOLO MONETA, *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico: rimedi amministrativi e giurisdizionali*, cit., p. 20.

prospettate dai destinatari del provvedimento e prevenire ogni possibilità di conflitto⁴⁰. Una volta perfezionata l’emanazione dell’atto amministrativo, l’intento più pertinacemente seguito dal legislatore rimane sempre quello di evitare il sorgere di controversie; prova ne costituisce la previsione, in ciascuna diocesi, da parte della conferenza episcopale e dei singoli vescovi, di un ufficio o consiglio di conciliazione, avente il compito di ricercare e suggerire una equa soluzione della vertenza, scongiurando, così, la proposizione di un ricorso (can. 1733).

Altrettanto importante risulta la previsione di uno speciale reclamo da proporsi alla medesima autorità dalla quale promana l’atto, quale *condicio sine qua non* per la proposizione del ricorso gerarchico. Il soggetto che assume di essere stato lesa da un atto amministrativo, infatti, è tenuto a richiedere, in forma scritta e obbligatoriamente, all’autorità che ha emanato l’atto medesimo, la revoca o la modifica di esso; al termine della presentazione della petizione, i termini per la proposizione del ricorso gerarchico resteranno sospesi e riprenderanno a decorrere dall’intimazione del nuovo provvedimento adottato in ordine alla richiesta del soggetto, sia esso di modifica del precedente decreto o di mera reiezione della petizione, o, in caso di silenzio da parte dell’autorità competente, scaduti trenta giorni dalla presentazione (can. 1735)⁴¹.

La summenzionata attenzione nei confronti della composizione non conflittuale dei possibili attriti sorti in seguito all’operato delle autorità

⁴⁰ Cfr. can. 50 *C.I.C.*: “*Antequam decretum singulare ferat, auctoritas necessarias notitias et probationes exquirat, atque, quantum fieri potest, eos audiat quorum iura laedi possint*”.

⁴¹ Tra l’altro va precisato che l’obbligo della preventiva petizione non si applica ai ricorsi da proporsi al vescovo avverso atti emanati da autorità ad esso dipendenti; avverso decisioni amministrative già assunte in sede di ricorso gerarchico, contro le quali sarà, quindi, possibile ricorrere subito all’autorità sovraordinata, a meno che si tratti di decisioni assunte dal vescovo nei confronti di atti di un’autorità gerarchicamente inferiore; avverso il silenzio serbato dall’autorità amministrativa e, chiaramente, avverso il decreto emanato in seguito alla preventiva petizione di intento conciliativo: cfr. can. 1734, §3, *C.I.C.*

ecclesiastiche non implica, tuttavia, una mancanza di considerazione e di riguardo nei confronti delle istanze di tutela, *stricto sensu* giuridica, delle situazioni soggettive dei fedeli sulle quali si sia avuta una incidenza dell'atto amministrativo. Il ricorso gerarchico, infatti, è previsto in termini molto ampi, al punto da poter essere nei confronti di atti emanati da qualunque autorità sottoposta alla direttiva o al controllo di un'autorità di livello superiore; da consentire di ricorrere successivamente sino a giungere al vertice della gerarchia, rappresentato dai dicasteri della Curia romana; da non essere legato ad una specifica doglianza in ordine alle motivazioni⁴², né a specifiche norme procedurali, eccezion fatta del già citato obbligo di presentazione della preliminare petizione all'autorità che ha emanato l'atto di cui si assume l'illegittimità.

L'elemento che ha subito, però, una forte interpretazione restrittiva è stato la legittimazione a proporre il medesimo ricorso. Uno dei *leading cases*, in proposito, è stato quello riguardante una controversia originata dal ricorso di un comitato di fedeli avverso la decisione del vescovo di demolire una chiesa parrocchiale, nella cui dinamica argomentativa è stato statuito, sia in sede di interpretazione autentica della norma sia in sede giurisprudenziale, come un'associazione di fedeli, priva del riconoscimento come persona giuridica, non sia legittimata a ricorrere neppure in via amministrativa, e come, in ogni caso, una tale legittimazione possa essere riconosciuta unicamente a chi sia titolare di una posizione giuridica soggettiva, sia essa qualificabile come diritto soggettivo o interesse legittimo, personale, diretta, attuale e tutelata, anche indirettamente, dalla legge. Orbene i detti requisiti non sono stati riconosciuti nei confronti di una comunità di fedeli (bensì se ne ammetteva la possibilità, per i singoli fedeli, di farsene portatori), le cui

⁴² Il can. 1737 C.I.C. dispone, infatti, "*propter quodlibet iustum motivum*". Per le ragioni sottese alle peculiarità del sistema impugnatorio cfr. EMMA GRAZIELLA SARACENI, *L'autorità ragionevole. Premesse per uno studio del diritto canonico amministrativo secondo il principio di ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 141-172.

istanze sono, chiaramente configurabili quali interessi diffusi⁴³ (alla conservazione di una chiesa parrocchiale), sia dal punto di vista dei benefici che questa provoca alla loro vita religiosa e spirituale, sia sotto il profilo dell'interesse alla conservazione di un'opera dal valore storico ed artistico. È facilmente intuibile la presenza di una nota stonata da parte di una simile presa di posizione rispetto all'insieme di profonde acquisizioni ecclesiologiche di cui si è fatto latore il Concilio Vaticano II, la cui finalità principale è stata proprio quella di evidenziare il carattere partecipativo e preminente della *communio Ecclesiae*,

⁴³ Cfr. PONTIFICIUM CONSILIUM CODICIS IURIS CANONICI AUTHENTICE INTERPRETANDO, *Responsum* del 12 febbraio 1988, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXVIII, 1989, p. 262 ss., con commento di PIERO ANTONIO BONNET. La Commissione, al quesito se un'associazione di fedeli "*personalitas iuridicae, immo et recognitionis de qua in can. 299, §3, expers*" avesse legittimazione attiva a proporre ricorso gerarchico avverso un decreto del proprio vescovo diocesano, rispondeva: "*Negative, qua coetus; affirmative, qua singuli christifideles, sive singillatim, sive coniunctim agentes, dummodo revera gravamen passi sint*". Nella cognizione del *gravamen*, inoltre, si aggiungeva che "*iudex congrua discretionalitate gaudeat oportet*". Una tale presa di posizione ha influenzato anche la giurisprudenza: sul punto cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, Prot. N. 17447/85 C.A., in *Ius Ecclesiae*, III, 1989, pp. 197-198, ove si è escluso che un comitato di fedeli, istituito al fine di salvare una chiesa parrocchiale, fosse legittimato ad impugnare (in via amministrativa o giurisdizionale) un decreto del vescovo, che disponeva la demolizione della chiesa, disconoscendo, per di più, anche ai singoli fedeli la *legitimitas ad causam*, non essendo questi titolari di un qualche diritto soggettivo o interesse legittimo di cui potesse assumersi la lesione da parte del provvedimento *de quo*. Ad avviso della Segnatura, infatti, il *gravamen* citato dal responso della Pontificia Commissione presupporrebbe "*recurrentem ius aliquod subiectivum aut saltem interesse habere; quod quidem interesse, ut fundamentum praebeat actioni, intelligi nequit quodcumque, sed debet esse, ut doctrina docet, personale, directum, actuale et a lege, saltem indirecte, tutelatum*". Va precisato che, per le decisioni della Segnatura Apostolica, non è prevista una pubblicazione regolare al pari delle *Decisiones seu Sententiae* del Tribunale della Rota Romana. Alcune pronunce possono rinvenirsi in *Apollinaris*, XLIII, 1970, pp. 453-467, 504-530; XLIV, 1971, pp. 566-628; in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LX, 1971, pp. 273-350; LXI, 1972, pp. 119-189, 671-695; LXII, 1973, pp. 563-607. Altri resoconti delle statuizioni della Segnatura Apostolica possono rinvenirsi in JAVIER CANOSA, *La funzione della giurisprudenza della Segnatura Apostolica nello sviluppo del diritto amministrativo canonico*, in *Ius Ecclesiae*, XVII, 2005, pp. 385-415. Una rassegna delle decisioni della Seconda Sezione è poi consultabile in PIO VITTORIO PINTO, *Diritto amministrativo canonico. La Chiesa: mistero e istituzione*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2006, pp. 392-517. Una raccolta di sentenze, decreti e documenti della Segnatura Apostolica, emanati a partire dal 1983, è attualmente rinvenibile, in edizione bilingue Latino-Inglese, in WILLIAM L. DANIEL (a cura di), *Ministerium Iustitiae. Jurisprudence of the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura*, Gratianus Series, Wilson & Lafleur, Montréal, 2011.

imprimendo certamente una nuova immagine all'ordinamento giuridico canonico⁴⁴.

Unitamente ai rimedi di natura amministrativa, il *C.I.C.* del 1983 ha mantenuto inalterato il sistema di controllo giurisdizionale istituito da Paolo VI, affidandolo, come detto, al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, al quale è dato ricorrere soltanto previo esaurimento della via del ricorso gerarchico, che coincide con l'ottenimento di un provvedimento da parte del competente dicastero della Curia romana. Il giudizio affidato alla Segnatura Apostolica è, chiaramente, un giudizio di legittimità, volto all'accertamento circa la conformità, da parte dell'atto amministrativo impugnato, alle prescrizioni legislative che ne disciplinano il contenuto e le modalità di emanazione⁴⁵. Resta, perciò, esclusa, in linea di principio, ogni valutazione e trattazione sul merito dell'atto impugnato⁴⁶, al pari di ogni altra tipologia di giudizio afferente alla totalità del rapporto in questione, al di là di quel diaframma tra giudice e realtà concreta costituito dal provvedimento che si assume lesivo di posizioni giuridiche determinate⁴⁷.

Il profilo di mera legittimità che avvolge l'essenza del giudizio in questione è chiaramente indicato sia all'interno della Costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae Universae*, sia nella *Pastor Bonus* del 28 giugno 1988, in riforma degli apparati della Curia romana⁴⁸, ove si stabilisce, all'art. 123, che alla Segnatura Apostolica compete di conoscere dei ricorsi "*quoties contendatur num actus impugnatus legem aliquam in decernendo vel in procedendo violaverit*". In stretta

⁴⁴ Cfr. PAOLO GROSSI, *Novità e tradizione nel diritto sacro*, in *Foro it.*, 1983, V, c. 173.

⁴⁵ Cfr. RAFFAELE COPPOLA, *Riflessioni sulla istituzione della Seconda Sezione della Segnatura Apostolica*, in *Apollinaris*, XLIII, 1970, pp. 359-372.

⁴⁶ Sul tema, in linea generale, cfr. PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, Giuffrè, Milano, 1973, *passim*.

⁴⁷ Per una lettura approfondita dell'argomento si rimanda a PATRICK VALDRINI, *Injustices et protection des droits dans l'Église*, Cerdic, Strasbourg, 1985, p. 398 ss.

⁴⁸ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, 28 giugno 1988, in *A.A.S.*, LXXX (1988), pp. 841-930.

connessione con la natura del giudizio e con la separazione di ambiti tra amministrazione e giurisdizione si insinua quell'orientamento secondo il quale la decisione promanante dalla Segnatura Apostolica debba essere limitata ad una pronuncia di nullità dell'atto amministrativo riconosciuto illegittimo⁴⁹, non potendo, altresì, contenere statuizioni incidenti, in differente maniera, sull'atto *de quo*, tramite, ad es., integrazioni, modifiche o parziali sostituzioni, né contenenti prescrizioni rivolte all'autorità amministrativa in relazione al compimento di determinate attività, fatto salvo, tuttavia, un residuo potere di giudizio sull'eventuale risarcimento del danno provocato dall'atto riconosciuto come illegittimo⁵⁰ (riaffermato dall'art. 34, §2, della *Lex Propria* del 2008 e dal rinvio operato dal can. 57, §3, *C.I.C.*)⁵¹, sempre in via conforme ad una precipua attenzione, da parte della legislazione canonica, alla tutela dei fedeli rispetto al legittimo esercizio delle funzioni pubbliche ecclesiastiche⁵², con le proprie peculiarità, non sempre positive, rispetto agli ordinamenti giuridici secolari⁵³.

⁴⁹ Cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la Lex Propria*, in PIERO ANTONIO BONNET - CARLO GULLO (a cura di), *La Lex Propria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2010, p. 137.

⁵⁰ Cfr. IGNACIO GORDON, *La responsabilità dell'Amministrazione Pubblica Ecclesiastica*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCVIII, 1973, p. 384 ss.; similmente cfr. ARCANGELO RANAUDO, *La responsabilità della Pubblica Amministrazione Ecclesiastica*, in *Apollinaris*, LIV, 1981, p. 37.

⁵¹ Cfr. PAUL HAYWARD, *Changes in ecclesiastical administrative justice brought about by the new competence of the "Sectio altera" of the Apostolic Signatura to award damages*, in *Ius Ecclesiae*, V, 1993, pp. 643-673. Per riferimenti anteriori al *C.I.C.* del 1983, cfr. PIO XII, Lettera in forma di *Motu Proprio* "Cleri Sanctitati", 2 giugno 1957, in *A.A.S.*, XLIX (1957), n. IX, pp. 433-603.

⁵² Cfr. PATRICK VALDRINI, *Conflits et recours dans l'Église*, Cerdic, Strasbourg, 1978, p. 7, ove l'A. osserva che "l'Église, en effect, ressent l'exigence de développer dans sa propre législation l'application du principe de la défense juridique des droits de la personne, en particulier dans les conflits que peut susciter l'exercice de l'autorité". In via analoga cfr. HELMUT PREE, *Esercizio della potestà e diritti dei fedeli*, in *Ius Ecclesiae*, XI, 1999, pp. 7-39.

⁵³ Nota, ancora, PATRICK VALDRINI, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2013, p. 282, che "rispetto alla definizione dell'art. 2043 c.c., in ambito canonico è evidente l'assenza del necessario requisito di ingiustizia del danno, che tanto ha pesato nell'elaborazione della figura nell'ordinamento italiano, limitandone la concreta applicazione".

In riferimento all'illegittimità dell'atto che può essere fatta valere dinanzi alla Segnatura Apostolica, tra l'altro, va rilevata una prevalente tendenza a non interpretare in un senso fortemente riduttivo il vizio di "violatio legis", addotto, dalla legge istitutiva, come unico motivo fondante il ricorso⁵⁴. L'abituale compenetrazione del diritto canonico con il diritto divino e naturale⁵⁵, nonché la prevalenza del criterio equitativo rispetto al *summum ius, summa iniuria*, non potevano, quindi, che remare in direzione di un riconoscimento delle esigenze di giustizia sostanziale, evitando interpretazioni troppo formalistiche dello strumento legislativo.

Il panorama offerto oggi dalla giustizia amministrativa canonica, dunque, pur non consentendo di accantonare le imprescindibili evoluzioni raggiunte grazie al nuovo modo di intendere le peculiari finalità del diritto canonico, in virtù, soprattutto, di una Chiesa che ha compiuto una profonda introspezione al suo interno, mirata a ritrovare sé stessa ed a cogliere nuovi modi di pensare, di agire, di vivere e di celebrare che ne ringiovanissero il volto e lo rendessero più somigliante a quello del suo Fondatore⁵⁶, necessita, tuttavia, di un esame che passi attraverso un filtro costituito dall'effettivo *status quaestionis* circa l'accrescimento o la diminuzione, in termini di tutela, dei diritti dei fedeli, ancor più alla luce della nuova visione comunionale dell'intero

⁵⁴ Cfr. ZENON GROCHOLEWSKI, *I tribunali*, in PIERO ANTONIO BONNET - CARLO GULLO (a cura di), *La Curia Romana nella Costituzione Apostolica "Pastor Bonus"*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1990, p. 408 ss.

⁵⁵ Sul punto cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Lezioni di diritto canonico*, 3° ed., Giappichelli, Torino, 2009, p. 55, ad avviso del quale "il diritto naturale è dato dall'insieme dei principî non scritti, né oggetto di esplicita enunciazione, che sono impressi da Dio nella coscienza dell'uomo e che hanno valore universale, caratterizzato dalla meta-positività, cioè dalla sussistenza prima e a prescindere da qualsivoglia legislatore positivo; dalla intrinseca validità indipendente dal riconoscimento del legislatore positivo; dalla assoluta superiorità rispetto al diritto positivo, cui quest'ultimo deve uniformarsi". In argomento cfr. anche MARIO TEDESCHI (a cura di), *Il problema del diritto naturale nell'esperienza giuridica della Chiesa. Atti del Convegno Internazionale (Napoli, 15-17 ottobre 1990)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1993.

⁵⁶ In questo senso cfr. FRANCESCO IANNONE, *Una Chiesa per gli altri. Il Concilio Vaticano II e le religioni non cristiane*, Cittadella Editrice, Assisi, 2014, p. 7.

popolo di Dio, nel suo rapido e continuo mutamento⁵⁷. La tutela delle posizioni giuridiche dei fedeli, alla cui valorizzazione tende, imprescindibilmente, la giurisdizione amministrativa di legittimità, costituisce, perciò, un importante banco di prova per tutto l'ordinamento canonico, non soltanto sotto la lente prospettiva dei rimedi amministrativi e giurisdizionali⁵⁸, bensì anche, ed in primo luogo, dal punto di vista delle problematiche di natura sostanziale e dei risvolti operativi, i quali, a prescindere dall'interesse sul piano sistematico, offrono un'occasione importante di discussione circa l'opportunità ed i risultati di un'indagine penetrante all'interno di un complesso giuridico così peculiare, come quello della Chiesa cattolica, verificandone, altresì, la validità di istituti, elaborazioni e concetti che non sempre hanno un debito, in termini di espansione, nei confronti degli ordinamenti secolari.

Se da un lato non può negarsi come la giurisdizione amministrativa canonica sia andata ritagliandosi, nel tempo, un carattere di forte autonomia, assolutamente non concepita negli anni immediatamente successivi alla sua introduzione, è altrettanto vero, dall'altro, che le continue e pulsanti istanze di tutela da parte dei *Christifideles*, in un sistema giuridico le cui particolarità non possono, certamente, oscurare, il bisogno di giustizia (seppur quest'ultima intesa in un senso a valenza fortemente equitativa⁵⁹ e pastorale⁶⁰) dei suoi membri, rappresenta un

⁵⁷ Cfr. PAOLO VI, *Omelia. Sessione IX del Concilio Ecumenico Vaticano II*, 7 dicembre 1965, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. I, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1965, p. 269.

⁵⁸ Sul punto cfr. RAFFAELE COPPOLA, *Annotazioni in margine all'interpretazione autentica sulla giurisdizione di legittimità nel diritto canonico*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, 1972, I, p. 381 ss.; IDEM, *Iniziativa di giurisdizione amministrativa nella Chiesa locale*, in *El Concilio de Braga y la función de la legislación particular en la Iglesia: trabajos de la XIV Semana Internacional de Derecho Canónico*, Instituto San Raimundo de Peñafort, Salamanca, 1975, p. 391 ss.

⁵⁹ Cfr. PIERO BELLINI, *Suprema lex Ecclesiae: salus animarum*, cit., p. 342, il quale osserva: "Spesso si parla di giustizia pastorale in senso improprio, alludendo ad un generico atteggiamento di benevolenza verso le esigenze di coloro che chiedono giustizia, tale da portare ad una applicazione rilassata, edulcorata della legge, o, addirittura, ad una sua disapplicazione in nome di un interesse umano che si crede di individuare nel singolo caso concreto. Ma così facendo si rischia di allontanarsi dalla verità per cedere ad una malintesa compassione che tende a scadere in

punctum dolens tra quelli che, maggiormente, si prestano a saggiare le acquisizioni metodologiche della scienza canonistica, tesa a porre in rilievo la dignità del diritto canonico tra le scienze giuridiche⁶¹, compiendo, dal punto di vista dogmatico, “uno sforzo parallelo a quello intrapreso dalla teologia scolastica per interpretare il dato rivelato”⁶².

Una delle questioni più complesse da risolvere è, restando in tema, sicuramente quella attinente alla possibilità, o meno, di applicare, all’ordinamento della Chiesa, concetti e criteri elaborati dalla comune dottrina giuridica in relazione ai capisaldi delle disposizioni vigenti⁶³, con l’ulteriore, ma non secondario, problema della reale consistenza di idonei parametri di raffronto, non infrequentemente al di fuori della concreta esperienza del singolo operatore del diritto. Va da sé come, nonostante le innegabili complicazioni in ambito di adattamento e ferma la struttura positiva dell’ordinamento canonico, non dovrebbe essere precluso, a prescindere, un profilo di mutuo e costruttivo confronto, dal quale possano, vicendevolmente, arricchirsi entrambe le esperienze giuridiche, specie in un settore così affascinante ma, al tempo stesso,

sentimentalismo, per indulgere ad una visione fievole e pietistica della *caritas*, solo apparentemente pastorale. Occorre invece intendere questa virtù in un’accezione energica, dinamica: fervida di opere, come carità impegnata: non pronta, semplicemente, a perdonare, ma attenta - quando occorra - ad appigliarsi alla *medicinalis severitas*”.

⁶⁰ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, *Allocutio ad Sacram Rotam Romanam*, 18 gennaio 1990, in *A.A.S.*, LXXXII (1990), p. 872 ss.: “Il giudice deve sempre guardarsi dal rischio di una malintesa compassione che scadrebbe in sentimentalismo, solo apparentemente pastorale. Ogni contrapposizione tra pastoralità e giuridicità è fuorviante; non è vero che per essere più pastorale il diritto debba rendersi meno giuridico. Vero è, invece, che la dimensione giuridica e quella pastorale sono inseparabilmente unite nella Chiesa pellegrina su questa terra, e che l’attività giuridico-canonica, è *per sua natura* pastorale”. D’altra parte, come osservava già ampiamente S. TOMMASO D’AQUINO, *Summa Theologiae*, I^a, q. 21, a. 3, ad. 2, “*miser cordia non tollit iustitiam, sed est quaedam iustitiae plenitudo*”.

⁶¹ Sul punto di rimanda a FRANCO BOLOGNINI, *Lineamenti di diritto canonico*, 8^o ed., Giappichelli, Torino, 2008, *passim*.

⁶² In questi termini cfr. ANTONIO MARIA ROUCO VARELA - EUGENIO CORECCO, *Sacramento e diritto: antinomia nella Chiesa? Riflessioni per una teologia del diritto canonico*, Jaca Book, Milano, 1971, p. 56.

⁶³ In tema si rinvia alle interessanti considerazioni di PEDRO LOMBARDÍA, *Lezioni di diritto canonico*, ed. italiana a cura di GAETANO LO CASTRO, Giuffrè, Milano, 1985, p. 17; cfr. anche JAVIER HERVADA, *Pensamientos de un canonista en la hora presente*, EUNSA, Pamplona, 1989, p. 45 ss.

insidioso come quello delle posizioni giuridiche soggettive, e, in connessione, dei lineamenti pertinenti alla loro tutela, in relazione sia alla figura del diritto soggettivo, sia a quella di altre posizioni di vantaggio, una volta stabilite l'ammissibilità e le condizioni di esercizio nel sistema giuridico della Chiesa⁶⁴.

Certamente, la generica figura del diritto soggettivo, come è stato acutamente osservato, si risolve, nella sua storia "o, meglio, nella storia dei suoi concetti, identificandosi interamente in essa, con tutte le sue inerenze, le sue connessioni, i suoi condizionamenti, i suoi voli e le sue cadute"⁶⁵; proprio una siffatta congerie di vicissitudini può consentire, ove debitamente declinata, di cogliere le sfumature e gli elementi necessari per una collocazione di alcune figure soggettive in ambito canonistico, quali concetti che risentono, al di là della connotazione squisitamente tecnica, delle evoluzioni del sentire e delle realtà complesse che caratterizzano le istanze dei membri di una determinata *societas*⁶⁶. Anche come pura e semplice astrazione giuridica, d'altronde, tacendone la forte carica ideologica, non cesserebbe di essere legato profondamente alla struttura ed all'evolversi dei singoli ordinamenti giuridici ove è riscontrabile, rimanendo, però, sempre nell'alveo di quel potere della volontà del soggetto⁶⁷, sia esso collegato, in maniera più o meno diretta, ad un determinato bene⁶⁸ o ad un interesse protetto⁶⁹, e,

⁶⁴ Cfr. PIO CIPROTTI, *Future prospettive della procedura giudiziaria della Chiesa. Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario dei tribunali del Vicariato dell'Urbe*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCVII, 1972, p. 116 ss.

⁶⁵ Sono parole di RICCARDO ORESTANO, *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto: linee di una vicenda concettuale*, cit., p. 188.

⁶⁶ In argomento cfr. GIUSEPPE OLIVERO, *Intorno al problema del diritto soggettivo nell'ordinamento canonico*, Tipografia Editrice Arduini, Torino, 1948, p. 22.

⁶⁷ Secondo il tradizionale insegnamento di BERNHARD WINDSCHEID, *Diritto delle Pandette* (traduzione a cura di CARLO FADDA e PAOLO EMILIO BENZA), vol. I, UTET, Torino, 1930, p. 108.

⁶⁸ Cfr. JOSEPH KÖHLER, *Lehrbuch der Rechtsphilosophie*, Walter Rothschild, Berlin, 1909, p. 4; nello stesso senso anche ARRIGO DERNBURG, *Pandette* (traduzione a cura di FRANCESCO BERNARDINO CICALA), vol. I, Fratelli Bocca, Torino, 1906, p. 101 ss.

⁶⁹ Cfr. RUDOLF VON JHERING, *L'esprit du droit romain dans les diverses phases de son développement*, vol. IV, Forni, Bologna, 1969, p. 328.

finanche, ad un mezzo di protezione dell'interesse stesso⁷⁰, scadendosi, per conseguenza, il passaggio dall'interno all'esterno del diritto, *rectius* dalla signoria della volontà alla tutela dei propri consociati. In questa configurazione giocano un ruolo primario anche i c.d. diritti fondamentali⁷¹, frutto delle acquisizioni dei moderni ordinamenti democratici e non estranei, a dispetto della *communis opinio*, al sistema giuridico canonico, in due ordini di valutazioni: in primo luogo, in quanto la ricognizione dei diritti fondamentali, nella loro accezione più ampia (ricomprensiva, quindi, anche la legittimità a far valere posizioni giuridiche che si intreccino con un completo esercizio delle libertà connesse al *bonum Ecclesiae*), può essere di indubbia utilità ai fini del contrasto della tesi secondo la quale la Chiesa opererebbe una sistematica emarginazione dell'uomo *uti singulus*, non preoccupandosi dei suoi interessi e bisogni individuali⁷²; in secondo luogo, poiché si tratta di diritti, anche protetti da norme spiccatamente confessionali, assimilabili, *lato sensu*, ai c.d. diritti pubblici soggettivi, con tutti i relativi problemi di adattamento all'interno dell'ordinamento canonico, dove, peraltro, “non sembra essere discutibile la presenza di diritti soggettivi di natura privata”⁷³.

⁷⁰ Cfr. AUGUST THON, *Norma giuridica e diritto soggettivo: indagini di teoria generale del diritto*, CEDAM, Padova, 1951, p. 205 ss.

⁷¹ Su questo delicato tema e le relative considerazioni, cfr. *amplius* EUGENIO CORECCO - NIKLAUS HERZOG - ANGELO SCOLA (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico)*, cit., *passim*.

⁷² Per una efficace ed approfondita analisi sul punto, cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *I diritti umani nell'ordinamento della Chiesa*, in GINO CONCETTI (a cura di), *I diritti umani: dottrina e prassi*, Editrice AVE, Roma, 1982, p. 533; cfr. anche TARCISIO BERTONE, *Persona e struttura nella Chiesa. I diritti fondamentali dei fedeli*, in ERNESTO CAPPELLINI (a cura di), *Problemi e prospettive di diritto canonico*, Queriniana, Brescia, 1977, p. 79 ss. Cfr. anche KNUT WALF, *Vangelo, diritto canonico e diritti umani, Fondazione e carenze*, in *Concilium*, XXVI, fasc. II, 1990, p. 209.

⁷³ Così LUIGI DE LUCA, *I diritti fondamentali dell'uomo nell'ordinamento canonico*, in IDEM, *Scritti vari di diritto ecclesiastico e canonico*, vol. II, CEDAM, Padova, 1997, p. 177 ss.; in senso conforme cfr. WINFRIED AYMANS, *Lo statuto dei diritti dell'uomo nell'ordinamento giuridico ecclesiale*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1995, I, p. 15 ss.; RINALDO BERTOLINO, *Il nuovo diritto ecclesiale tra coscienza dell'uomo e istituzione. Saggi di diritto costituzionale canonico*, Giappichelli, Torino, 1989, p.

Il pensiero giuridico più moderno, tuttavia, conscio del valore contingente delle costruzioni dottrinali e giurisprudenziali, e al di là del bisogno di certezza di cui il giurista, inevitabilmente, necessita, è andato progressivamente emancipandosi dalla rigidità di alcune schematizzazioni, non solo in conseguenza delle numerose critiche ad esse rivolte, ma anche a causa della frattura che intercorre tra trasformazioni sociali e risalenti schemi dogmatici⁷⁴.

In uno stato di crisi della nozione di diritto soggettivo⁷⁵, tacciato, spesso, di eccessiva genericità e di mancato approfondimento dei caratteri specifici della corrispondente situazione soggettiva di vantaggio, si fa largo, con prepotenza, la figura dell'interesse, difficilmente ammesso in ambiti giuridici di matrice confessionale, anche in considerazione del fatto che il concetto di *status*, e ciò vale anche per il diritto canonico, non può essere inquadrato propriamente all'interno del novero delle situazioni giuridiche soggettive, costituendo, piuttosto, il presupposto per il conferimento di una particolare condizione giuridicamente rilevante. In questo senso la figura degli interessi diffusi, in diritto canonico, può presentare dei margini di inserimento in termini di autonomia⁷⁶ non solo rispetto al binomio diritto soggettivo-interesse legittimo, ma anche rispetto alla concezione che li qualifica quali posizioni di diritto affievolito o indebolito sotto il profilo della tutela⁷⁷.

Nella dinamica del panorama giuridico canonico, il concetto stesso di posizione giuridica del fedele (intesa in senso generico o, più nello specifico, nei confronti dell'amministrazione) non può declinarsi, senza

152; GIUSEPPE COMOTTI, *Sui diritti umani nell'ordinamento canonico*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 7, 2007, p. 71 ss.

⁷⁴ In questo senso cfr. MARCO COMPORI, *Formalismo e realismo in tema di diritto soggettivo*, in *Riv. dir. civ.*, 1970, I, p. 443.

⁷⁵ Cfr. COSTANTINO MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, CEDAM, Padova, 1975, p. 173 ss.

⁷⁶ Cfr. MASSIMO DEL POZZO, *La dimensione giuridica della liturgia. Saggi su ciò che è giusto nella celebrazione del Mistero Pasquale*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 364-365.

⁷⁷ In argomento cfr. RAMÓN BIDAGOR, *I diritti facoltativi nel Codex Iuris Canonici*, in AA.VV., *Acta Congressus internationalis Iuris Canonici*, Editrice Pontificia Università Gregoriana, Roma, 1953, p. 26 ss.

difficoltà, secondo le opzioni semantiche proprie della cultura e degli ordinamenti secolari; complesso ne risulta, pertanto, l'isolamento sistematico, alla luce di parametri meramente esterni che non si compenetrano con le effettive necessità di una dimensione che trascende, tuttavia ricomprendendola e valorizzandola, la semplice realtà individuale, al punto da sfumare i tratti più marcati di quel mero nesso di corrispondenza tra diritto e *potestas* giuridica di cui la dottrina giuridica della Chiesa si è mostrata tra i primi sostenitori⁷⁸. Invero, sin dai primi secoli di storia della Chiesa⁷⁹, il riconoscimento della legge di Dio quale contenuto del Decalogo e dei Vangeli, se formalmente sembrava rafforzare l'autorità dei potenti ed indebolire i sudditi, in realtà esautorò i primi della propria volontà potestativa quale unica fonte dell'*ordo ordinatus*; anzi, capovolgendo la situazione, la subordinò alla legge di Dio, esaltando la coscienza umana, custode di tale legge, secondo un concetto che avrebbe trovato, nei secoli successivi, la sua piena espansione⁸⁰.

La Chiesa cattolica, perciò, in quanto “legittima manifestazione storica del cristianesimo”⁸¹, mal si concilia con una prevalenza indiscriminata di tendenze riduzionistiche, aventi come scopo quello di annullare la persona e le sue necessità all'interno di un indefinito magma collettivo, a meno di non intenderla come subordinazione dell'esercizio di ogni diritto alle finalità cui l'intera collettività, come tutto e come singoli, tende ed aspira. Il concetto stesso di posizione giuridica, perciò, ha beneficiato di una nuova chiave di lettura in termini di derivazione dalla dignità stessa della persona, che, anche in forza di un “rinascimento umanesimo”, si è affermata “su tutti i versanti, psicologico, morale,

⁷⁸ Cfr. S. TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, II^a-II^a, q. 57, a. 1, ad. 1.

⁷⁹ Sul tema, cfr. *amplius* RAFFAELE BALBI, *L'idea della legge. Momenti del pensiero graziano e della riflessione decretista*, Jovene, Napoli, 2003.

⁸⁰ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Pastorale *Gaudium et spes*, 7 dicembre 1965, n. 16, in *A.A.S.*, LVIII (1966), pp. 1025-1115.

⁸¹ Si esprime così NICOLA TURCHI, *Storia delle religioni*, vol. III, Sansoni, Firenze, 1963, p. 390.

sociale ed ecclesiastico”⁸². Ne costituisce un esempio fulgido il *Codex iuris canonici* del 1983, all’interno del cui impianto non si parla di un generico e libero comportamento del fedele, riconosciuto e disciplinato dal diritto oggettivo avverso ogni forma di interferenza e/o violazione da parte di singoli o gruppi⁸³; prende corpo, piuttosto, un riconoscimento di *iura subiectiva vera et propria*, delineandosi, insieme, “*ob radicalem aequalitatem quae inter omnes Christifideles vigere debet, tum ob humanam dignitatem tum ob receptum baptismum*”, la sussistenza di uno statuto giuridico comune a tutti, “*antequam iura et officia recenseantur quae ad diversas ecclesiasticas functiones pertinent*”⁸⁴.

Alla vecchia concezione istituzionale viene ad opporsi, in sostanza, la previsione codicistica di una serie di obblighi e diritti facenti capo ad ogni fedele (cann. 208-223 *C.I.C.*), frutto di una più ampia cornice sistematica improntata al riconoscimento ed alla protezione dei diritti fondamentali all’interno della Chiesa, derivanti dal principio di effettiva uguaglianza, in forza dell’incorporazione mediante il battesimo, che “imprime un carattere ed un sigillo spirituale indelebile”⁸⁵, nella dignità e

⁸² Cfr. PERICLE FELICI, *Comunità e dignità della persona*, in AA.VV., *Persona e ordinamento nella Chiesa. Atti del II Congresso Internazionale di Diritto Canonico (Milano 10-16 settembre 1973)*, Vita e Pensiero, Milano, 1975, p. 8; in senso conforme PAOLO MONETA, *Introduzione al diritto canonico*, 3° ed., Giappichelli, Torino, 2013, p. 105.

⁸³ Ben evidenzia questo aspetto VINCENZO DEL GIUDICE, *Discorso conclusivo*, in AA.VV., *Acta Congressus internationalis Iuris Canonici*, cit., p. 15.

⁸⁴ Cfr. COETUS CONSULTORUM DE LAICIS DEQUE ASSOCIATIONIBUS FIDELIUM, *De Statuto fondamentali omnium christifidelium*, in *Communicationes*, I, 1970, p. 90.

⁸⁵ Cfr. CATECHISMO DELLA CHIESA CATTOLICA, n. 1272. Cfr. anche le considerazioni operate da GEORG GÄNSWEIN, *Baptismo homo Ecclesiae Christi incorporatur. Zur Rezeption und Interpretation der rechtlichen Bestimmungen über die Kirchenghörigkeit im Codex Iuris Canonici von 1983*, in *Ius Ecclesiae*, IX, n. 1, 1997, pp. 47-80. Per alcune osservazioni sul punto, si rinvia a MARIO CONDORELLI, *I fedeli nel nuovo Codex Iuris Canonici*, in MICHEL THÉRIAULT - JEAN THORN (a cura di), *Le nouveau Code de droit Canonique. Actes du V Congrès International de Droit Canonique (The new Code of Canon Law. Acts of 5th International Congress of Canon Law)*, vol. I, Saint Paul University, Ottawa, 1986, p. 321, il quale sottolinea come il *Codex*, con la definizione, al can. 96, che “*baptism homo Ecclesia Christi incorporatur et in eadem constituitur persona, cum officiis et iuribus quae christianis [...] sunt propria*”, non dia una soluzione inequivocabile ad un problema “che, proprio per la sua natura squisitamente giuridica, si pone, appunto, in relazione al contenuto giuridico del can. 96, e non certo in riferimento alla definizione teologica del *Christifidelis*, data al can. 204, §1”.

nell'agire, per cui tutti i fedeli cooperano all'edificazione del corpo di Cristo, secondo la condizione ed i compiti di ciascuno⁸⁶ (can. 208). Ne discende la configurazione di un peculiare *status*, quasi, con termini non del tutto propri, avente rango costituzionale, che si pone in netto contrasto con qualsiasi forma di reviviscenza di esegesi ecclesiologiche aventi natura dicotomica o tricotomica⁸⁷, fondandosi sull'unità e coesione del popolo di Dio, pur nella differenza di funzioni e ministeri⁸⁸. L'autenticità e la coerenza teorica di un sistema così delineato si ripercuotono, inevitabilmente, anche sul piano empirico, tramite l'elaborazione di alcuni criteri indicativi circa la il cambio di direzione operato anche dal punto di vista processuale, quali, ad es., il forte legame sussistente tra un puntuale riconoscimento di una tutela piena ed effettiva ai diritti dei fedeli ed un esercizio non arbitrario dell'autorità all'interno della Chiesa⁸⁹.

Va ricordato, inoltre, come, sin dalle fasi iniziali della revisione del *Codex*, e sulla base di precedenti riflessioni ad opera di attenta dottrina,

⁸⁶ Sul punto cfr. PAOLO MONETA, *Battesimo, appartenenza alla Chiesa e soggezione alle leggi ecclesiastiche (dopo il M.P. Omnium in mentem)*, in AA.VV., *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 401-412. Cfr. anche PÉTER ERDŐ, *Il cattolico, il battezzato e il fedele in piena comunione con la Chiesa cattolica. Osservazioni circa la nozione di "cattolico" nel C.I.C. (a proposito dei cc. 11 e 96)*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXXVI, 1997, p. 236 ss.

⁸⁷ Così RAFFAELE COPPOLA, *Problematica delle posizioni giuridiche soggettive: profili sostanziali ed operativi dopo il nuovo Codice di diritto canonico*, in FRANCO BOLOGNINI (a cura di), *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico, civile, amministrativo. Atti dell'incontro interdisciplinare (Macerata, 20 gennaio 1990)*, cit., p. 57.

⁸⁸ Cfr. PIO XI, Lettera Enciclica *Rerum Omnium Perturbationem*, 26 gennaio 1923, in *A.A.S.*, XV (1923), p. 51. Sul tema, più in generale, si veda anche PINO FALVO, *Teologia sociale e questione antropologica. Fondazione ecclesiologica della diaconia politica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, p. 73.

⁸⁹ In argomento si rinvia a MARIA FAUSTA MATERNINI ZOTTA, *Elementi di diritto amministrativo canonico*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 45-46: "Sembrirebbe, infatti, che la consapevolezza di poter essere chiamati a rendere conto dei propri atti, non solo all'autorità gerarchicamente superiore, ma anche ad un organo giudiziario, dovrebbe rendere ogni soggetto, investito di potestà, più sollecito ed attento nell'adempiere il *munus regendi*, con pieno rispetto delle prerogative e della dignità di ogni persona. Si evidenzerebbe, così, in forma ancor più pregnante, come l'autorità della Chiesa non sia esercizio di mero potere personale, ma sia, piuttosto, un servizio reso alla comunità e a ciascun membro del popolo di Dio".

fosse apparsa abbastanza chiara la mancata assunzione, da parte dell'istituzione della *Sectio altera* della Segnatura Apostolica, di un modello di giurisdizione amministrativa fondato sulla distinzione tra i diritti soggettivi e gli interessi legittimi⁹⁰, sulla base di una peculiarità prettamente italiana. In realtà i risultati dei lavori della Commissione avevano dato adito a non pochi dubbi ed a varie interpretazioni sul punto⁹¹, nella misura in cui anche il principio generale proposto, confermato dal Sinodo dei vescovi, sia pure in tema di mancata previsione dei tribunali amministrativi periferici a tutela dei diritti soggettivi dei fedeli “*contra actus administrationis ecclesiasticae*”⁹², sta a significare, in una linea di continuità con i lavori preparatori, nel *C.I.C.* (al can. 1445, §2) e nella Costituzione apostolica *Pastor Bonus* sulla riforma della Curia Romana (art. 123, §1), che nelle controversie in cui parte sia l'amministrazione ecclesiastica, l'indagine deve cadere non tanto sulla natura della situazione giuridica soggettiva lesa, quanto sull'esistenza di un vero e proprio atto amministrativo.

Nella fattispecie, ci si riferisce all'esistenza di un atto amministrativo di tipo singolare, posto in essere attraverso un comportamento volontario che va ad incidere, concretamente, sulla sfera

⁹⁰ Sul tema, in senso affermativo, cfr. TEOFILO SANTA CHIARA, *Giustizia civile e giustizia ecclesiastica*, in *Rass. dir. eccl.*, 1911, pp. 430-438; BENEDETTO OJETTI, *De Romana Curia commentarium in Constitutionem apostolicam “Sapienti Consilio”, seu de Curiae plana reformatione*, Cooperativa Typhografica Manuzio, Romae, 1910, p. 19 ss.; JOSEPHUS JOHNSON, *De distinctione inter potestatem iudicalem et potestatem administrativam in iure canonico*, in *Apollinaris*, IX, 1936, p. 258; CORRADO BERNARDINI, *Problemi di contenzioso amministrativo canonico specialmente secondo la giurisprudenza della Suprema Rota Romana*, in AA.VV., *Acta Congressus internationalis iuris canonici*, vol. IV, Pontificium Institutum Utriusque Iuris, Roma, 1937, p. 388; IDEM, *De exercitio potestatis administrativae in ambitu tribunalium (“Gerichtsverwaltung”)*, in AA.VV., *Questioni attuali di diritto canonico: relazioni lette nella sezione di diritto canonico del Congresso Internazionale per il IV centenario della Pontificia Università Gregoriana, 13-17 ottobre 1953*, Editrice Pontificia Università Gregoriana, Roma, 1955, p. 447 ss.

⁹¹ Cfr. PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 181; PIO VITTORIO PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 1 ss.

⁹² Sul punto cfr. SECTIO ALTERA SUPREMI TRIBUNALIS SIGNATURAE APOSTOLICAE, *De factorum iuridicorum declaratione damnisque*, 1-XII-1970, in *Apollinaris*, XLIV, 1971, p. 614.

di situazioni giuridiche di cui si fa portatore il *Christifidelis*, inteso nella sua singolarità o in quanto comunità.

Pur non essendo, quindi, ufficialmente riconosciuta e legittimata la figura dell'interesse, in qualsiasi sua sfaccettatura, all'interno del singolare sistema giuridico canonico, deve darsi atto di come l'evoluzione dei bisogni di tutela dei soggetti che della Chiesa nel suo insieme costituiscono la *vis propulsiva* non consenta di rinunciare, in via preventiva ed acritica, alla compenetrazione di nuovi apporti teorico-pratici, al patto d'aver presente che l'ordinamento canonico rappresenta il terreno più adatto a testarne la validità, nonché a saggiare la fondatezza di quell'orientamento secondo cui non solo la dicotomia diritto soggettivo-interesse legittimo si rivela inconsistente sul piano reale, a causa dell'intrinseca omogeneità delle due posizioni, ma, allo stesso tempo, *in rerum natura*, non costituirebbe un azzardo sostenere che esistono, più a fondo ancora dei diritti soggettivi, degli interessi che sorgono da determinati fatti e che, come pure è stato osservato, seppur in altri ambiti rispetto a quello canonico, "in quanto la legge li riconosca e li garantisca, noi chiamiamo diritti"⁹³. Secondo il medesimo orientamento, il diritto soggettivo avrebbe, come suo contenuto unico, l'azione, la quale, a sua volta, postulerebbe l'esigenza del giudizio, facendosi per ciò stesso processo, e racchiudendo, così, ogni legittima istanza di cui si faccia latore un soggetto incorporato in una società o in una comunità organizzata.

L'esegesi del can. 1491 *C.I.C.* sembra comprovare, da par suo, l'esattezza dell'assunto anche all'interno del sistema giuridico della Chiesa: se, infatti, è innegabile che "*quodlibet ius [...] actione munitur, nisi aliud expresse cautum sit [...]*", ciò assume ancor più significato allorquando lo si interpreti nel senso che la protezione di un diritto può, talvolta, non trovare attuazione attraverso le forme ordinarie, in

⁹³ In questo senso cfr. SALVATORE SATTA, *Diritto processuale civile*, 10° ed., CEDAM, Padova, 1987, p. 131.

conformità, d'altra parte, con lo stesso concetto canonico di giurisdizione⁹⁴. Traspare, da un simile contesto, un sostenuto rigetto della prospettiva che mirava a ricondurre il problema delle posizioni giuridiche all'interno della Chiesa ad una dicotomia tra carattere pubblico e privato dell'ordinamento ecclesiale⁹⁵; sicché, accettatane la natura pubblica in base al parametro dell'*utilitas*⁹⁶, andava configurandosi un *corpus* di norme proteso sì alla realizzazione del fine primario, la *salus animarum*, ma di indole fortemente repressiva nei confronti di ogni diritto/interesse dei fedeli, in riferimento a quelle materie che costituiscono il peculiare contenuto dell'ordinamento canonico. La dialettica privato/pubblico, perciò, pur rendendosi possibile e, in certi casi, finanche necessaria in alcuni settori dell'ordinamento, mostra la sua insufficienza se rapportata alla complessità dei rapporti tra autorità e libertà⁹⁷ che, nel sistema giuridico della Chiesa, operano in una perfetta e costante osmosi, in cui la seconda costituisce il fondamento più intimo della prima⁹⁸.

In quest'ottica pare farsi largo in maniera prepotente, oltre al fondamentale concetto della dignità della persona umana, anche (ed in particolar modo) quello cardine di comunità ecclesiale, rispondente, *in*

⁹⁴ Cfr. PERICLE FELICI, *Oratio de statu laborum commissionis Vindobonae habita*, in *Communicationes*, V, 1974, p. 112. Si nota, infatti, come “*re quidem vera inutile esset affirmare iura subiectiva, nisi detur ratio eadem rite tuendi ac defendendi [...]. Quod duplici tramite obtineri potest, iudiciario scilicet et amministrativo*”.

⁹⁵ Cfr. PIO FEDELE, *Il problema del diritto soggettivo e dell'azione in relazione al problema della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato nell'ordinamento canonico*, in AA.VV., *Acta Congressus internationalis Iuris Canonici*, cit., p. 116 ss.

⁹⁶ Cfr. PIO FEDELE, *Discorsi sul diritto canonico*, Officium Libri Catholici, Roma, 1973, p. 23.

⁹⁷ Il criterio di matrice romanistica, basato sulla distinzione in base alla finalità della norma, è recepito anche da GRAZIANO, *Decretum (Concordia Discordantium Canonum)*, D. I, c. 11: “*Ius publicum est in sacris et sacerdotibus et magistratibus*”.

⁹⁸ Sul punto cfr. TARCISIO BERTONE, *Autorità suprema (Pontefice romano, collegio dei vescovi)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, UTET, Torino, 1987, p. 41. Cfr. anche SACRA CONGREGATIO PRO DOCTRINA FIDEI, *Il Primato del Successore di Pietro nel mistero della Chiesa*, in AA.VV., *Il Primato del Successore di Pietro. Atti del Simposio Teologico (Roma, 2-4 dicembre 1996)*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1998, p. 498; ANTONIO MESSINEO, (voce) *Autorità*, in *Enc. cattolica*, vol. I, Ente per l'Enciclopedia Cattolica e per il Libro Cattolico, Città del Vaticano, 1949, p. 475; PIETRO AGOSTINO D'AVACK, (voce) *Autorità ecclesiastica*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 487 ss.

primis, ad una delle dottrine su cui riposa il *Codex* del 1983, immanente alla vita stessa della Chiesa⁹⁹, e, di conseguenza, idoneo ad elevare, in contenuto, il diritto del popolo di Dio e a definire la stessa Chiesa quale comunità spirituale dei credenti “*quae in gloria Dei consummabitur*”¹⁰⁰. Nell’ampio spettro della sfera della *communio*, che assorbe e compenetra tutti i profili e le sfaccettature della vita della Chiesa, ivi compresa la finalità primaria della *salus animarum*, non soltanto nella sua dimensione escatologica, l’astrazione concettuale del diritto soggettivo e dell’interesse assume, perciò, i connotati di una *Wirklichkeit* giuridico-spirituale, patrimonio sia del cristiano che delle autorità di governo, la cui attività assume, per sua natura e per vocazione ecclesiologica, una natura prettamente funzionale al raggiungimento di un complesso di scopi, finalizzati, al tempo stesso, al *bonum commune Ecclesiae* ed al soddisfacimento dei diritti ed interessi, sacri e legittimi, dei *Christifideles*.

Non può prescindersi, a tal fine, da una relativizzazione delle tradizionali categorie del diritto, senza, tuttavia, giungere al punto estremo di rottura della giuridicizzazione della società ecclesiale, non essendo l’ipotesi della frattura della *communio* meramente teorica e potendo essa ben verificarsi sia a causa della condotta del singolo che a causa dell’illegittima attività della gerarchia. Di qui l’enorme importanza assunta dalla fase pratica, pari a quella del puro e semplice riconoscimento dei diritti, in una sorta di *unicum* tra due poli paritetici nella dinamica processuale, che trova spazio anche nell’ordinamento canonico, alla luce della sua concretezza e della precipua funzione di conferire visibilità e stabilità alla comunione cristiana. Alla luce, soprattutto, delle recenti acquisizioni in punto di risarcimento del danno per atti illegittimi dell’amministrazione, sembra davvero difficile

⁹⁹ In questo senso cfr. LIBERO GEROSA, *Sacro e diritto. Scritti di diritto canonico e di diritto comparato delle religioni*, Jaca Book, Milano, 2014, p. 79 ss.

¹⁰⁰ Cfr. WILLEM ONCLIN, *Opera consultorum in parandis canonum schematibus*, in *Communicationes*, III, 1971, p. 51.

scindere una posizione di diritto, in capo al singolo membro della Chiesa, leso da un provvedimento di cui si reclami la risarcibilità per un danno cagionato, da quella invocata da un agglomerato di soggetti, portatori, se si vuole rimanere ancorati alle denominazioni giuridiche tradizionali, di interessi adespoti e suscettibili di incardinarsi unicamente in capo ad una entità estesa e meta-individuale, ma non per questo meno rilevante in punto di legittimazione. L'ordinamento canonico necessita, in buona sostanza, di una giurisprudenza che non tenda a distaccarsi da una razionale scelta, compiuta in sede di redazione del *Codex* ed in sede conciliare, di riconnettere il provvedimento sugli eventuali danni all'annullamento dell'atto *de quo*, condizione validamente sostenuta anche all'interno dell'ordinamento italiano¹⁰¹.

Una maggiore attenzione all'ambito dei diritti e dei doveri in capo alla totalità dei soggetti coinvolti nella dinamica del diritto, anziché unicamente al meccanico legame tra una situazione giuridica ed il singolo titolare, consentirebbe, perciò, una migliore concentrazione sul generale rapporto giuridico¹⁰², canonicamente inteso, volto al superamento dei conflitti e concepito nel suo assetto di partecipazione e collaborazione globale. Il pensiero non può, in questo senso, non volgersi a quella generale figura degli interessi diffusi di cui si fa portatrice, oltre al singolo, una comunità intera di fedeli, in relazione ai più svariati settori nei quali ne entri in gioco la partecipazione attiva alla realizzazione del *bonum commune*, sulla cui legittimazione ed idoneità a costituire, a tutti gli effetti, un soggetto giuridico *sui iuris* non sembra, alla luce delle più profonde intuizioni ecclesiologicalhe del Concilio Vaticano II, potersi ormai più dubitare, a meno di voler porre in essere deviazioni, tanto significative quanto perniciose, dello spirito del diritto

¹⁰¹ Sul punto cfr. FABIO MERUSI - GIUSEPPE SANVITI, *L'ingiustizia amministrativa in Italia: per la riforma del processo amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 1986, p. 37 ss.

¹⁰² Cfr. ANTONIO GUARINO, *Obiezione di coscienza e valori costituzionali*, cit., p. 39, il quale osserva come “[...] la contrapposizione diritto-dovere sembra essere il sommo *genus* al quale sono, più o meno mediatamente, riconducibili tutti i conflitti tra situazioni giuridiche attive e passive”.

canonico dalla sua primaria funzione, ausiliaria e servente nei confronti della missione salvifica della Chiesa universale.

2.2. Perché una giustizia amministrativa nella Chiesa? Considerazioni preliminari circa la vocazione trascendente della dimensione giuridica canonica.

Sicuramente degna di grande interesse, ed idonea a suscitare la curiosità di qualsiasi studioso del diritto, anche il più lontano per attitudine, formazione ed interesse all'ambito di ricerca in oggetto, sarebbe la risposta ad una delle domande che maggiormente hanno infiammato il panorama canonistico degli ultimi quarant'anni: esiste oggi, nella legislazione della Chiesa cattolica, una giustizia amministrativa degna degli arricchimenti ecclesiologici del Vaticano II e degli sviluppi scientifici della moderna cultura giuridica?

In molti, soprattutto sulla scorta delle carenze del *C.I.C.* del 1917, in particolar modo riguardo la dottrina sugli atti amministrativi, sui diritti soggettivi e sul contenzioso amministrativo, sarebbero portati a rispondere affermativamente, alla luce di un innegabile cammino percorso dal Concilio ai giorni odierni; altri, secondo motivazioni parimenti significative, sarebbero portati a rispondere in senso negativo, sulla scorta di una serie di difficoltà, in punto di connessione e compatibilità, riscontrate a seguito dei vari mutamenti introdotti *in limine* nel progetto di riforma del *C.I.C.* e dei numerosi interventi legislativi e magisteriali successivi¹⁰³.

Lo stesso interrogativo sul perché debba o meno esistere un diritto amministrativo all'interno della Chiesa potrebbe, legittimamente, essere avanzato da quanti hanno sempre negato la stessa ragion d'essere dello

¹⁰³ Cfr. GIAN PAOLO MONTINI, *Modalità procedurali e processuali per la difesa dei diritti dei fedeli. Il ricorso gerarchico. Il ricorso alla Segnatura Apostolica*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 8, 1995, p. 314 ss.

strumento giuridico nell'ambito dell'organizzazione salvifica; in realtà al quesito potrebbe darsi una risposta secondo le medesime argomentazioni valide a giustificare la presenza costante di regole giuridiche nella storia della Chiesa cattolica, per il ruolo imprescindibile che esse rivestono nel garantire una convivenza pacifica e la realizzazione di comuni obiettivi. Tuttavia, nel campo del diritto amministrativo canonico, queste ragioni potrebbero non mostrare una forza persuasiva sufficiente ai fini di una legittimazione della sua previsione.

La funzione amministrativa assolve, certamente, ad un incarico primario, quale l'ordinato sviluppo della comunità e l'attuazione concreta dei suoi fini. Le disposizioni giuridiche dirette a disciplinare lo svolgimento di tali compiti appaiono, nondimeno, contrassegnate da un carattere di eccessivo e rigoroso tecnicismo, ancorato alle categorie giuridiche di stampo prettamente positivistico degli ordinamenti secolari; ed è proprio questa circostanza a far emergere una apparente contraddizione con i caratteri propri dell'ordinamento canonico e della Chiesa stessa, quale organizzazione intrisa di un aspetto trascendente e protesa al perseguimento della *salus animarum*.

In realtà, la questione ermeneutica più specifica circa il sistema amministrativo canonico non riguarda tanto l'*an* della sua esistenza, ma il *quomodo* relativo alle sue modalità di regolamentazione. L'attuale sistema, infatti, dettato dalla legislazione giovanneo-paolina, risulta ancora fortemente caratterizzato da una impostazione teoretica secondo la quale il c.d. diritto amministrativo canonico e la sua relativa funzione avrebbero ragion d'essere in quanto connessi alle soluzioni tecniche provenienti dagli statuti peculiari delle amministrazioni statali¹⁰⁴. E però va osservato come ogni impianto normativo si faccia regola per l'apparato burocratico e per l'attività amministrativa a seconda del proprio, singolare, modo di concepire lo svolgimento di funzioni

¹⁰⁴ Sul punto cfr. PAOLO GHERRI, *Introduzione al diritto amministrativo canonico. Fondamenti*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 263 ss.

pubbliche, nonché le relazioni intercorrenti tra governanti e governati. Gli istituti amministrativi, perciò, non possono essere considerati alla stregua di prototipi dalla validità assoluta ed incontrovertibile per ogni regime giuridico, ma, allo stesso tempo, neppure impostati su una passiva neutralità, dal momento che subiscono il condizionamento radicale, sia nella propria natura ontologica che nelle ripercussioni applicative, dei presupposti ideologici dell'ordinamento all'interno del quale trovano espansione.

Ecco che l'iniziale interrogativo va riformulato nel senso di chiedersi quali caratteristiche possieda o debba possedere il sistema amministrativo della Chiesa, al fine di tradurre in schemi giuridici consoni i principî specifici e peculiari della sua organizzazione ed insiti nella sua missione. Sul punto occorre considerare alcune prospettive essenziali: da un lato è necessario, al fine di non degradare la disciplina amministrativa ad una questione meramente tecnico-formale, recuperare il valore ed il ruolo assunto dal diritto nella dinamica più generale dell'economia salvifica della Chiesa, ricavando proprio dal rapporto di pertinenza fondamentale tra il piano giuridico e quello spirituale lo statuto deontologico costitutivo della funzione amministrativa ecclesiale. La più intima autenticità della metamorfosi in strutture giuridiche che una siffatta, peculiare, visione delle mansioni pubbliche può manifestare, trova indubbio riscontro nella risalente tradizione canonistica, secondo un rafforzamento della dimensione di giustizia intrinseca ad ogni sfumatura e declinazione del potere giurisdizionale. Ne discende, inoltre, che, anche e soprattutto alla luce di una maggiore tutela da accordare alle posizioni giuridiche dei fedeli, una ricostruzione del sistema amministrativo che si mostri rispettosa della natura tutta singolare della Chiesa, non può prescindere da una fedele sequela delle impostazioni originarie dell'organizzazione delle funzioni di governo.

La stessa natura del diritto amministrativo canonico, oltre alle caratteristiche di cui sono espressione i singoli istituti, non possono appiattirsi, *sic et simpliciter*, sugli schemi delle categorie statali, quasi in un'attuazione di un rinvio in bianco, ma necessitano di uno sbocco che risalga agli estremi di tipicità, ravvisandoli nella dottrina e nella legislazione canonica sin dalle loro più remote origini. In questa prospettiva l'attività amministrativa si svela come una disciplina che è frutto e retaggio di un progressivo sviluppo e di una concomitante fusione tra l'assunzione dinamica di concetti e categorie dogmatiche appartenenti alle culture giuridiche dei tempi e l'indefettibile fedeltà ai principî costitutivi derivanti dal diritto divino¹⁰⁵.

Occorre, dunque, evitare l'errata premessa di intendere i meccanismi di garanzia, idonei a prevenire un esercizio arbitrario delle potestà e predisporre adeguati mezzi di tutela nei confronti della gerarchia, quali una mera trasposizione passiva, all'interno del diritto canonico, di assiomi e soluzioni tecniche frutto dell'elaborazione di ordinamenti statali, nella cui sistematica giuridica si ritrovano ad operare dei modelli di riferimento concettuale fondati su posizioni di superiorità e dualismo tra amministrazione e soggetto amministrato, in un'ottica di netta predominanza delle ragioni pubbliche su quelle private; come è facilmente intuibile si tratta di una visione non molto consona con la struttura eminentemente comunionale interna al concetto stesso di *populus Dei*.

A seguito di tale, debita premessa, non può certo misconoscersi la circostanza che il diritto amministrativo costituisca un settore essenziale nell'ottica di sviluppo delle funzioni pubbliche di governo; e ciò, al pari di qualunque altro insieme sociale dotato di organizzazione e finalizzato alla corretta realizzazione degli interessi singoli e di gruppo, avviene

¹⁰⁵ Cfr. S. TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, I^a-II^a, q. 95, a. 2: “Unde omnis lex humanitus posita, intantum habet de ratione legis, in quantum a lege naturae derivatur. Si vero in aliquo a lege naturali discordet, iam non erit lex sed legis corruptio”.

anche nella Chiesa cattolica, in quanto corporazione dotata di una propria visibilità ed avvalentesi di un complesso di competenze ed attività finalizzate al perseguimento degli scopi naturali e soprannaturali dell'istituzione, alla cura della gestione del patrimonio spirituale e materiale del popolo di Dio ed alla soddisfazione dei bisogni dei fedeli¹⁰⁶. Il ruolo della funzione amministrativa trova una collocazione precisa in ogni campo e fase della missione pastorale dell'istituzione salvifica, nonché in ogni aspetto della vita relazionale cui essa è chiamata per vocazione soprannaturale¹⁰⁷, inscindibilmente legata alla sua prospettiva teologica ed escatologica¹⁰⁸.

Durante il succedersi dei secoli ed in seguito ad un progressivo sviluppo delle istanze della *societas* ecclesiale, si è andati via via assistendo ad un rafforzamento, nell'ordinamento canonico, di un insieme di norme e principî generali finalizzati alla regolamentazione delle varie organizzazioni di governo, centrali e periferiche, tramite una ripartizione delle varie competenze tra diversi uffici che ha coinvolto anche la stessa impostazione dei rapporti tra i soggetti e l'autorità, in merito all'espletamento delle funzioni di giurisdizione.

Ad un'attenta analisi, d'altra parte, emerge come il profilo complessivo dell'organizzazione giuridica della Chiesa mostri un ruolo pressoché centrale del diritto amministrativo, in quanto centro di smistamento di ogni branca dell'ordinamento canonico, in quel processo di esecuzione di disposizioni particolari e concrete, indispensabili a dotare di efficienza l'intero impianto istituzionale. La disciplina amministrativa rappresenta, perciò, in ambito canonicistico, la trama sostanziale connettiva di tutta la vita sociale, nella quale nasce e si

¹⁰⁶ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, Jovene, Napoli, 2005, p. 4.

¹⁰⁷ Interessante, sul tema, le riflessioni operate dalla SACRA CONGREGATIO PRO INSTITUTIS VITAE CONSECRATAE ET SOCIETATIBUS VITAE APOSTOLICAE, Istruzione *Faciem tuam, Domine, requiram. Il servizio dell'autorità e l'obbedienza*, in www.vatican.va.

¹⁰⁸ Cfr., in via più generale, PAOLO GHERRI, *Teologia del Diritto canonico: identità, missione e statuto epistemologico*, in *Apollinaris*, LXXX, 2007, p. 363.

sviluppa la crescita della comunità dei fedeli e sulla quale si intrecciano i legami tra questi ultimi ed i pastori, a patto, tuttavia, di non arrestarsi alla sola dimensione giuridica e positiva, considerando, invece, i presupposti e la finalità della missione ecclesiale nel mondo, come specifiche modalità della *plantatio Ecclesiae* nelle coordinate terrene del cammino dell'uomo di ogni tempo. La Chiesa come istituzione, infatti, fondata da Cristo per portare a compimento il disegno universale di salvezza del Padre, si è costituita come organismo stabile che rappresenta il mistero della redenzione e continua a diffondere nel mondo la verità rivelata e la grazia santificante¹⁰⁹.

Nondimeno, il popolo adunato da Dio vive ed opera nelle dinamiche del mondo e nella storia, connotato da un aspetto di organicità che promana non solo dai legami pneumatici, ma anche dalle strutture e dalle coordinate specifiche di ogni comunità umana organizzata¹¹⁰; ed al pari di ogni altra corporazione secolare, la sua esistenza e la sua attività hanno richiesto una solida struttura giuridica capace di fornire una disciplina idonea dell'assetto interno e delle relazioni intersoggettive tra i membri che la compongono, siano essi disposti su un piano gerarchico verticale o orizzontale¹¹¹, senza dimenticare la fondamentale problematica riguardante la necessità di conciliare la stretta relazione tra la divisione dei poteri, figlia dello schema di tripartizione proprio delle più moderne Costituzioni democratiche, e la costituzione ontologica

¹⁰⁹ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Conciliare *Sacrosanctum Concilium*, 4 dicembre 1963, in *A.A.S.*, LVI (1964), pp. 97-138, n. 2; IDEM, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., nn. 1-4. Sul punto cfr. anche GÉRARD PHILIPS, *La Chiesa e il suo mistero nel Concilio Vaticano II. Storia, testo e commento della Costituzione Lumen Gentium*, Jaca Book, Milano, 1983, pp. 69-106.

¹¹⁰ Cfr. ADOLFO LONGHITANO, *Il diritto nella realtà ecclesiale*, in *AA.VV.*, *Il diritto nel mistero della Chiesa*, vol. I, Lateran University Press, Città del Vaticano, 1986, pp. 80-85; JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 25-49; JOSÉ FERNANDEZ CASTAÑO, *Giuridicità della Chiesa*, in *Apollinaris*, LXII, 1989, pp. 461-462.

¹¹¹ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, Costituzione Apostolica *Sacrae Disciplinae Leges*, in *A.A.S.*, LXXV (1983), pp. 7-14, ove si afferma che “*cum ad modum etiam socialis visibilisque compaginis sit constituta, ipsa [Ecclesia] normis indiget*”; sul punto cfr. anche JUAN IGNACIO ARRIETA, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 3 ss.

della Chiesa cattolica, per sua natura ispirata alla *Plenitudo potestatis* del Romano Pontefice¹¹².

Nonostante sussista, da parte della Chiesa, una netta condivisione dell'indole comunitaria propria anche agli ordinamenti di matrice secolare, tuttavia la sua natura aggregata non si esaurisce su di un piano meramente temporale, tenendo viva una continua tensione con la prospettiva escatologica. Sotto questo aspetto è chiaro che tutto l'ordine giuridico ecclesiale può essere pienamente interpretato unicamente non distogliendo lo sguardo dal progetto redentivo universale e dalla persistente tensione dialettica tra elemento divino ed umano, in una concezione della rivelazione che risponde alle coordinate di vasta e dinamica "οικονομία"¹¹³.

Il disegno di salvezza di cui la Chiesa è chiamata a farsi portatrice costituisce, indubbiamente, un portato della precisa volontà del suo divino Fondatore, che si dispiega ed articola, in maniera progressiva, nel corso della storia, tramite il realizzarsi di eventi e circostanze concrete che ne palesano il contenuto, in stretta connessione con la comprensione, da parte dell'uomo di ogni epoca, del senso profondo del mistero. Un processo così innescato si incammina verso una strada fatta di dialogo tra l'iniziativa divina e la libera risposta dell'uomo, il quale non riveste, in quanto fedele ed in quanto membro dell'ordinamento canonico, ruolo passivo di recettore della grazia¹¹⁴, essendo, invece, chiamato a filtrare la

¹¹² Sul tema cfr. ANTONIO VITALE, *Note sul problema della distinzione fra giurisdizione e amministrazione nel diritto canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 72, 1969, II, p. 313.

¹¹³ Sul tema cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Dei Verbum*, 4 novembre 1963, n. 2, in *A.A.S.*, LV (1963), pp. 979-995; si veda anche RENÉ LATOURELLE, (voce) *Rivelazione*, in RENÉ LATOURELLE - RINO FISICHELLA (a cura di), *Dizionario di Teologia fondamentale*, Cittadella Editrice, Assisi, 1990, pp. 1030-1031. Per alcune riflessioni sul concetto di οικονομία in rapporto al diritto canonico si veda SALVATORE BERLINGÒ, *La tipicità dell'ordinamento canonico nel raffronto con gli altri ordinamenti e nell'"economia" del "diritto divino rivelato"*, in *Ius Ecclesiae*, I, 1989, pp. 95-153; GIAN PAOLO MONTINI, *Economia. Oikonomia*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 6, 1993, p. 470; PABLO GEFAELL, *Fondamenti e limiti dell'oikonomia nella tradizione orientale*, in *Ius Ecclesiae*, XII, 2000, pp. 419-436.

¹¹⁴ Cfr. *Mt* 25, 14-30; osserva JOHN FUELLENBACH, (voce) *Regno di Dio*, in RENÉ LATOURELLE - RINO FISICHELLA (a cura di), *Dizionario di Teologia fondamentale*,

tensione verso i beni spirituali attraverso le sue scelte, istanze ed azioni concrete, in un rapporto con l'autorità ispirato alla necessità di collaborazione e, allo stesso tempo, di tutela. In questo senso, il dispiegamento del disegno salvifico nel mondo trova compimento secondo una dinamica che coinvolge la libertà e la capacità razionale dell'uomo, di cui egli gode in ogni fase della sua vita di fronte alla proposta di fede¹¹⁵, di penetrare il mistero della propria esistenza, declinandosi attraverso parametri e fasi confacenti alla natura della condizione terrena dei membri della Chiesa¹¹⁶.

Nella sistematica dell'economia salvifica la Chiesa si inserisce quale strumento di mediazione tra uomo e Dio, secondo la precisa volontà di Cristo di costituire forme tangibili dell'epifania del Verbo incarnato collocate nella storia ed idonee a rendere partecipi tutti i popoli della missione di salvezza; ciò si realizza mediante il mistero ecclesiale, come simbolo reale dell'azione di grazia che, sopravanzando le forze umane trova la *fons* principale nella perenne iniziativa divina¹¹⁷. La nuova ecclesiologia conciliare, d'altra parte, pone l'accento proprio sull'assenza di contrapposizione tra la comunità visibile e transeunte, costituita in autorità e dotata di poteri, e la realtà trascendente dei beni celesti¹¹⁸; due dimensioni, al contrario, profondamente unite ed intrinsecamente congiunte, volte ad intrecciare il sovrannaturale con il

cit., p. 902, che “se la compartecipazione al dono della grazia proviene, indiscutibilmente, dal disegno divino, la realizzazione della piena comunione nella sfera temporale è frutto della collaborazione degli uomini, in quanto figli di Dio nel sacramento del battesimo”.

¹¹⁵ Cfr. SEVERINO DIANICH, *Diritto e teologia. Ecclesiologia e canonistica per una riforma della Chiesa*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2015, p. 15.

¹¹⁶ Cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 47.

¹¹⁷ In questo senso cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 4; sul punto cfr. anche RINALDO BERTOLINO, *Sensus fidei, carismi e diritto nel Popolo di Dio*, in *Ius Ecclesiae*, VII, 1995, p. 170.

¹¹⁸ Cfr. ancora CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 8: “*Ideo, ob non mediocrem analogiam incarnati Verbi mysterio assimilatur*”.

terreno per il raggiungimento del bene comune¹¹⁹. L'intelaiatura esterna dell'assetto temporale, infatti, serve all'ordine spirituale interno come uno strumento vivo e dinamico, diretto a tradurre i valori messianici in forme gradualmente più compiute ed adeguate a riflettere, in senso maggiormente trasparente, il piano di redenzione universale¹²⁰.

Orbene, nel novero degli strumenti secolari a disposizione della Chiesa vi è proprio la dimensione giuridica, quale elemento ordinatore della realtà aggregata e della vita dei singoli membri, nonostante alcune voci da sempre contrarie alla compatibilità tra l'elemento giuridico e la natura soprannaturale dell'organismo ecclesiale¹²¹. D'altra parte lo stesso, progressivo, evolversi degli eventi storici ha contribuito ad avvalorare la scelta della Chiesa di avvalersi di uno strumento intrinseco della società umana nel suo organizzarsi¹²², ma, allo stesso tempo, irrinunciabile ai fini della realizzazione degli scopi peculiari della missione ecclesiastica nel mondo¹²³. Nelle trame dell'esperienza delle organizzazioni sociali, la funzione dell'elemento giuridico è andata via via ravvisandosi nella regolamentazione di coesistenze di pluralità di realtà umane e personali, anche e soprattutto attraverso precisi indirizzi delle istanze e delle conseguenti azioni verso il raggiungimento di beni strumentali al rispetto della dignità della persona umana e della comune

¹¹⁹ L'accento sulla funzione mediatrice della Chiesa nella sua dimensione giuridica è ben posto da PÉTER ERDŐ, *Teologia del diritto canonico. Un approccio storico-istituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 96-117.

¹²⁰ In questo senso cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, cit., p. 8.

¹²¹ In merito si rimanda alle osservazioni di RUDOLPH SOHM, *Kirchenrecht. Die geschichtlichen Grundlagen*, vol. I, Duncker & Humblot, Leipzig, 1892. In senso nettamente contrario, cfr. GAETANO LO CASTRO, *Scienza giuridica e diritto canonico*, in RINALDO BERTOLINO (a cura di), *Scienza giuridica e diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 1991, pp. 210-216; PÉTER ERDŐ, *Teologia del diritto canonico. Un approccio storico-istituzionale*, cit., p. 53 ss.; JEAN GAUDEMET, *Storia del diritto canonico. Ecclesia et civitas*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 1998, pp. 45-47; CARLOS JOSÉ ERRÁZURIZ, *Il diritto e la giustizia nella Chiesa. Per una teoria fondamentale del diritto canonico*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 3-89.

¹²² Cfr. PAOLO GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, Bari, 1997, p. 110.

¹²³ Cfr. GAETANO LO CASTRO, *Il mistero del diritto. I. Del diritto e della sua conoscenza*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 95-117; AGOSTINO MARTINI, *Il diritto nella realtà umana*, in AA.VV., *Il diritto nel mistero della Chiesa*, vol. I, Lateran University Press, Città del Vaticano, 1986, p. 60.

utilità¹²⁴, recanti in sé l'*imago Dei* e destinate a trovare compimento e pienezza proprio nel mistero redentivo¹²⁵.

La prassi della comunità ecclesiale risulta, perciò, al pari di ogni altra entità aggregata, connotata da un legame inscindibile con l'elemento della doverosità, al quale la dimensione giuridica conferisce quella speciale garanzia di sviluppo e protensione verso una superiore vocazione a sublimarsi per una maggiore e più alta realizzazione e perfezionamento di sé¹²⁶. Di qui la specificità del diritto nel caratterizzare un ordine oggettivo delle relazioni sociali, ove l'interesse del singolo è contemplato in una dinamica armonica con le istanze dell'intera comunità¹²⁷, in base alle necessità di ciascuno secondo i principî ed i parametri di giustizia sostanziale¹²⁸. In quanto partecipe dell'esperienza

¹²⁴ Cfr. JAVIER HERVADA, *Il diritto naturale nell'ordinamento canonico*, in *Ius Ecclesiae*, I, 1989, p. 495.

¹²⁵ Si sofferma bene su questo punto VELASIO DE PAOLIS, *Note di teologia del diritto*, Marcianum Press, Venezia, 2013, p. 167.

¹²⁶ Su questo particolare aspetto del diritto si veda SERGIO COTTA, *Il diritto nell'esistenza. Linee di ontofenomenologia giuridica*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 14.

¹²⁷ Sul tema sembra opportuno riportare alcune considerazioni di PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *Trattato di diritto canonico. Vol. I. Introduzione sistematica generale*, 8° ed., Giuffrè, Milano, 1980, pp. 173-174, il quale osservava: "Il legislatore e gli interpreti canonisti accolsero senza difficoltà la regola pubblicistica romana [*salus rei publicae suprema lex esto*: il principio, cioè, che nel contrasto fra gli interessi individuali dei singoli e quelli comuni dell'intera collettività fosse, appunto, a questi ultimi che si dovesse sempre riconoscere la preferenza e prevalenza più assolute], quando il conflitto tra le due categorie di interessi e di norme si riscontrasse circoscritto al mero ordine umano e temporale. La respinsero invece decisamente, anzi, addirittura, la sovvertirono e capovolsero quando il contrasto, viceversa, si verificasse tra interessi materiali e spirituali, cioè quando le necessità esteriori mondane della società venissero comunque a ledere le esigenze interiori ultraterrene dell'individuo [...]. Nel secondo caso, viceversa, la Chiesa pretese che fosse proprio il *bonum* spirituale del singolo a dovere, di necessità, prevalere sul *bonum* opposto della collettività. Ad essa non esitò a sancirne solennemente la superiorità e prevalenza con la famosa definizione legislativa di Urbano II: «*dignior est lex privata quam publica*» [...]. A tale nuovo principio spiccatamente individualista e veramente rivoluzionario la Chiesa non ha mai tollerato deroghe in nome di una qualunque *salus* pubblica mundana o di un qualsiasi *bonum commune* di ordine temporale e sociale. Essa, anzi, gli ha riconosciuto sempre un tale valore preminente che [...] anche quando sia il *bonum* stesso soprannaturale dell'*universum coetus fidelium* ad apparire in contrasto con un'esigenza spirituale de singolo, è sempre la propria *utilitas* che si ha il diritto e il dovere di preferire".

¹²⁸ Cfr. S. TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, II^a-II^a, q. 58, a. 11: "*Hoc autem dicitur esse suum uniuscuiusque personae quod ei secundum proportionis aequalitatem debetur. Et ideo proprius actus iustitiae nihil est aliud quam reddere*

umana, pertanto, la struttura fenomenica propria della categoria giuridica si fa partecipante dei caratteri peculiari della vita pratica, razioinante e libera della persona, in vista della ottimizzazione delle modalità di convivenza sociale¹²⁹. All'interno dell'ordinamento canonico il paradigma della giuridicità assume una connotazione del tutto peculiare, in virtù del duplice profilo, umano e divino, dell'istituzione salvifica; ciò si ripercuote inesorabilmente anche sull'aspetto finalistico del sistema ecclesiastico, non suscettibile di essere ridotto al mero obiettivo temporale di garantire un equilibrato sviluppo della vita relazionale, quanto, piuttosto, focalizzato sulla guida dell'uomo al raggiungimento della *salus animarum*, impegnandosi a fornire anche gli strumenti atti a realizzarla¹³⁰. In questo senso il diritto viene ad assumere, al pari delle altre realtà terrene di cui la Chiesa si serve nell'adempimento della sua missione, una funzione prettamente sacramentale, quale segno sensibile e tangibile della diffusione della grazia divina¹³¹, spettando ad esso il compito di tradurre in forma concreta, regolando il naturale ordine delle relazioni sociali, i presupposti di redenzione incarnati da Cristo nel mondo.

La stretta correlazione tra la funzione giuridica ecclesiale e la sua realtà teologica non deve, tuttavia, condurre ad una alterazione della struttura fondamentale che fa capo alle *regulae iuris* in ambito canonico, dal momento che, pur nella sua peculiarità, ma al pari degli ordinamenti secolari, l'essenza delle disposizioni normative si rinviene nel comando ispirato a ragioni di doverosità, compreso ed attuato secondo criteri di razionalità umana ed ispirato ad esigenze del vivere individuale e sociale.

unicuique quod suum est". Sul punto cfr. anche GIUSEPPE MATTAI, (voce) *Giustizia*, in *Dizionario enciclopedico di teologia morale*, Edizioni Paoline, Roma, 1973, pp. 415-427.

¹²⁹ Sul punto cfr. S. TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, I^a-II^a, q. 90; interessanti anche le considerazioni di FRANCESCO D'AGOSTINO, *Filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 11-16.

¹³⁰ Cfr. JULIÁN HERRANZ, *Salus animarum, principio dell'ordinamento canonico*, in *Ius Ecclesiae*, XII, 2000, p. 295 ss.

¹³¹ Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICIS IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, cit., p. 79.

D'altra parte, negarne la funzione autonoma equivarrebbe a ridurre il diritto a mero strumento impositivo e coattivo di verità dottrinali assunte dogmaticamente, negando, altresì, il fondamentale ruolo della responsabilità dell'uomo nella dinamica della vita dei fedeli¹³². Ciò non significa, tuttavia, misconoscere le particolarità che orientano lo sviluppo dell'elemento giuridico (ed amministrativo) nell'ambito della realtà della Chiesa; la dipendenza dalla realtà divina e la continua tensione tra spirituale e secolare, infatti, comporta una costante e costitutiva apertura della disciplina verso le molteplici epifanie dello Spirito all'interno della vita dei singoli fedeli e del *coetus fidelium*¹³³.

Non si tratta, certamente, di depauperare il diritto del suo essenziale carattere di elemento temporale, quanto, piuttosto, di mettere in risalto la *vis* determinante, nella strutturazione oggettiva del corpo ecclesiale e del suo sistema giuridico, propria dei fattori di origine soprannaturale, nella misura in cui essi si manifestano venendo catapultati in segni o comportamenti sensibili idonei ad incidere profondamente sulla stessa condizione della persona e sull'assetto corporativo della collettività, rappresentando il contenuto più concreto delle relazioni incarnate nella storia¹³⁴. In ciò risiede la relazione funzionale tra fine salvifico e funzione giuridico-amministrativa canonica, nell'ottica più complessa di un significato legato alle prescrizioni che guidano i fedeli al raggiungimento del traguardo ultimo, ove la funzione della Chiesa, anche

¹³² In argomento cfr. RINALDO BERTOLINO, *Il nuovo diritto ecclesiale tra coscienza dell'uomo e istituzione. Saggi di diritto costituzionale canonico*, cit., pp. 40-44.

¹³³ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, Costituzione Apostolica *Sacrae Disciplinae Leges*, cit.: "*Codex eo potius spectat, ut talem gignat ordinem in ecclesiali societate, qui precipuas tribuens patres amoris, gratiae atque charismati, eodem tempore faciliorem reddat ordinatam eorum progressionem in vita sive ecclesialis societatis, sive etiam singulorum hominum, qui ad illam pertinent*".

¹³⁴ Cfr. JAVIER HERVADA, *Las raíces sacramentales del derecho canónico*, in AA.VV., *Sacramentalidad de la Iglesia y sacramentos*, EUNSA, Pamplona, 1983, pp. 359-385; CARLOS JOSÉ ERRÁZURIZ, *Intorno ai rapporti tra sacramenti e diritto della Chiesa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 99, 1988, I, pp. 415-433, ove ben si pone in evidenza la circostanza che l'elemento giuridico, nella sua connotazione sociale, non si limita a prendere in considerazione le espressioni della grazia divina sotto il profilo dell'essenza soprannaturale, bensì si apre ai canali esterni di trasmissione delle manifestazioni che siano verificabili sul piano dei comportamenti umani.

e soprattutto all'interno dei conflitti, deve sempre essere ispirata ad una logica prima di tutto verificativa della realtà e dello *status quo* effettivo sul quale è chiamata a pronunciarsi¹³⁵.

Lo statuto deontologico della norma canonica risulta, perciò, fortemente connaturato ad un processo di subordinazione della validità e dell'efficacia della *regula iuris* all'effettiva corrispondenza allo *ius divinum*, che fonda la natura sacramentale dell'istituzione ecclesiastica, nonché la singola vocazione alla santità di ogni suo membro. Di questa particolare conformazione ne risente anche l'operato dell'autorità giurisdizionale ed amministrativa, chiamata ad un maggiore vincolo in termini di responsabilità che si intreccia con l'altrettanto significativo obbligo dei fedeli di essere chiamati ad adempierla¹³⁶, osservando e concretizzando in forma attiva la rispondenza ai *tria munera* che fanno da orizzonte non solo al cammino della Chiesa nel mondo, quando alla strada che il soggetto è chiamato a percorrere nella sua chiamata soprannaturale verso la perfezione spirituale¹³⁷.

La fedeltà alla missione della Chiesa, inoltre, richiede necessariamente, da parte del diritto, una conformità alla *ratio divinae Sapientiae*, sia dal punto di vista del perseguimento della verità che nel dinamismo insito nell'esercizio della carità¹³⁸, che costituisce compendio e, allo stesso tempo, pienezza di senso del valore precettivo della

¹³⁵ In questo senso si esprime MANUEL JESÚS ARROBA CONDE, *Conoscenza e giudizio nella Chiesa*, in PAOLO GHERRI (a cura di), *Decidere e giudicare nella Chiesa. Atti della VI Giornata canonistica interdisciplinare*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2012, p. 294.

¹³⁶ Cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Diritto canonico*, cit., p. 67.

¹³⁷ Cfr. S. TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, I^a-II^a, q. 96, a. 4: "Si quidem leges iustae sint, habent vim obligandi in foro conscientiae a lege aeterna a qua derivantur". Sulle caratteristiche proprie del diritto canonico in termini di vincolatività cfr. GUIDO SARACENI, *Riflessioni sul foro interno nel quadro generale della giurisdizione della Chiesa*, CEDAM, Padova, 1961, *passim*; EUGENIO CORECCO, *Valore dell'atto contra legem*, in AA.VV., *La norma en el derecho canónico. Actas del III Congreso Internacional de derecho canónico (Pamplona, 10-15 de octubre 1976)*, vol. I, EUNSA, Pamplona, 1979, p. 855; RINALDO BERTOLINO, *La libertà di coscienza e il diritto all'obiezione nell'ordinamento giuridico della Chiesa*, in IDEM, *Il nuovo diritto ecclesiale tra coscienza dell'uomo e istituzione. Saggi di diritto costituzionale canonico*, cit., pp. 120-123.

¹³⁸ Cfr. *Mt* 22, 36-40; *Gv* 13, 44; *Rm* 13, 10.

giuridicità¹³⁹. La natura dei rapporti interpersonali all'interno della realtà ecclesiale, di cui la funzione amministrativa costituisce un irrinunciabile elemento regolatore, consente di rispecchiare in modo fedele l'economia salvifica, sublimando il principio razionale con una virtù che si fa specchio della incessante sorgente di misericordia di cui tutta la storia della rivelazione è permeata¹⁴⁰.

L'elemento della carità rappresenta, dunque, il principale parametro in base al quale si rende possibile un movimento di avvicinamento verso le debolezze umane, promuovendo, sulla base della donazione radicale dell'amore divino, il *bonum commune omnium* grazie al quale ciascuno dei membri della Chiesa può partecipare, in modo pieno ed effettivo, al patrimonio di grazia da essa custodito¹⁴¹. L'ordinamento canonico poggia le proprie fondamenta su una declinazione dell'amore che esula dal semplice atteggiamento di benevolenza verso gli altri, per costituire una vera e propria *Grundnorm*, per utilizzare una terminologia kelseniana, posta come pietra angolare della linea d'azione di ogni fedele e, per riflesso, di tutto il sistema giuridico¹⁴².

Ogni singola norma dell'ordinamento, nonché ciascuna funzione amministrativa e/o di governo risultano costitutivamente orientate in modalità speculare a questo paradigma, peculiare della dimensione giuridica canonica, sia da un punto di vista sostanziale che processuale, nella misura in cui da una perfetta simbiosi con il disegno provvidenziale della *salus animarum* scaturisce la *ratio* primaria che legittima la

¹³⁹ Conformemente a quanto sancito in *Mt* 7, 12 ed in *Lc* 6, 31, può evincersi come il principio supremo dell'amore spinga a creare un tessuto di relazioni così stretto tra avvicinare quasi ad una perfetta concidenza tra il proprio bene e quello altrui. Cfr. GRAZIANO, *Decretum (Concordia Discordantium Canonum)*, D. I, c. 1.

¹⁴⁰ Cfr. *1Cor* 13, 6.

¹⁴¹ Cfr. S. TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, II^a-II^a, q. 23, a. 2, ad. 1: "*Caritas qua formaliter diligimus proximum est quaedam participatio divinae caritatis*".

¹⁴² In questo senso cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Dalla "giustizia della carità" alla "carità della giustizia": rapporto tra giustizia, carità e diritto nella evoluzione della scienza giuridica laica e della canonistica contemporanea*, in AA.VV., *Lex et iustitia nell'utrumque ius: radici antiche e prospettive attuali. 7° Colloquio internazionale romanistico-canonistico (12-14 maggio 1988)*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1988, pp. 337-338.

presenza di un sistema giuridico all'interno della Chiesa, ordinato ad un tangibile sviluppo concreto delle possibilità insite all'interno del dettame salvifico¹⁴³.

Da quanto accennato sinora emerge come l'alveo di tipicità che circonda l'ordinamento giuridico della Chiesa non costituisca, di per sé, causa ostativa alla possibilità di elaborare una qualificazione del sistema canonico secondo i parametri elaborati dalla moderna scienza giuridica, a patto di fuggire le tendenze riduzionistiche, orientate verso impostazioni ad impatto fortemente normativistico, che escludono una completa recezione dell'insieme di fattori primari di ogni realtà organizzata, alla cui base sussista l'adesione ad un determinato impianto valoriale. Su questa lunghezza la funzione primaria dell'ordinamento canonico risulta essere quella di statuto deontico dell'ente salvifico, inteso come impianto regolativo interno di principî e diretto a dare forma giuridica alla realtà sacramentale di inerenza tra corpo celeste ed assemblea visibile, che trova nella convergenza dialettica tra elemento umano fondato ed ispirazione divina fondante il codice genetico caratteristico¹⁴⁴.

Il profilo dinamico emerge, in tal modo, con veemente energia dalla natura bipolare della *regula iuris*, ben amalgamata nel substrato secolare ma, allo stesso tempo, aperta alla chiamata trascendente; in tal modo le stesse disposizioni canoniche si disvelano nella loro essenza di traduzione in formulari razionali di quell'intrinseco ordine che guida la comunità ecclesiale, lungo il filo di equilibrio che intercorre tra la logica della libertà e quella della doverosità.

¹⁴³ Ancora attuali, sul punto, risultano le considerazioni di GIUSEPPE CAPOGRASSI, *La certezza del diritto nell'ordinamento canonico*, in *Ephemerides iuris canonici*, V, 1949, p. 9 ss. D'altra parte è opinione diffusa che "il diritto canonico appartiene già al contenuto della fede e va accolto nella fede": così ANTONIO MARIA ROUCO VARELA, *Evangelische Rechts-theologie heute. Möglichkeiten und Grenzen eines Dialogs*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXL, 1971, p. 133.

¹⁴⁴ In questo senso SALVATORE BERLINGÒ, *Diritto canonico*, cit., p. 27, come riportato da ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, cit., p. 17.

Un corretto uso della ragione e della coscienza funge da fase prodromica a quel processo di vivificazione dei valori connaturati alla giustizia della coesistenza sociale ed al raggiungimento delle mete spirituali. Si tratta, a ben vedere, di ideali suscettibili di essere compresi soltanto in parte nell'alveo degli strumenti praticabili con le normali capacità dell'uomo, rimanendo, per contro, trascendenti l'universo temporale nella pienezza di sostanza che coincide con la verità assoluta della componente divina¹⁴⁵.

Tuttavia, pur potendosi assistere soltanto ad una graduale percezione dei significati e dei contenuti ultimi, nel tentativo di fornirne una attuazione nelle statuizioni giuridiche e nelle istituzioni positive, è proprio in questi sforzi di conformazione a parametri transeunti che risiede il fondamentale requisito di validità e di efficacia di tutto il sistema giuridico della Chiesa¹⁴⁶. Ne deriva che la tensione continua e costante delle disposizioni giuridiche concrete di farsi sempre più immagine fedele di quell'insieme di principî di *ius divinum* rappresenta (o dovrebbe rappresentare) un forte propulsore, per tutte le istituzioni e gli organismi ecclesiastici, verso uno sforzo sempre maggiore di autotrascendenza di sé e delle positivizzazioni già acquisite, per giungere all'elaborazione di soluzioni concrete e tecniche di tutela sempre più confacenti all'economia della salvezza¹⁴⁷.

Di ausilio fondamentale in quest'azione di aderenza costante al dato rivelato è, sicuramente, il principio di elasticità¹⁴⁸ insito nelle modalità

¹⁴⁵ Cfr. S. TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, I^a-II^a, q. 91, a. 3, ad. 1, nel senso che "*ratio humana non potest participare ad plenum dictamen rationis divinae, sed suo modo et imperfecte*".

¹⁴⁶ Sul punto cfr. GIORGIO CAMPANINI, (voce) *Giustizia*, in AA.VV., *Dizionario Teologico interdisciplinare*, vol. II, Marietti Editore, Torino, 1977, p. 28.

¹⁴⁷ Cfr. FRANCESCO COCCOPALMERIO, *Fondare teologicamente il diritto della Chiesa?*, in FACOLTÀ TEOLOGICA DELL'ITALIA SETTENTRIONALE (a cura di), *La teologia italiana oggi*, Queriniana, Brescia, 1979, pp. 399-404.

¹⁴⁸ Osservava PIO FEDELE, *Discorsi sul diritto canonico*, cit., p. 44 che "se c'è un ordinamento che meno abbia la vocazione per la codificazione delle sue norme, questo è indubbiamente l'ordinamento canonico, essendo esso non chiuso in sé stesso ma aperto verso l'alto, proiettato verso l'infinito e l'eterno". Cfr. anche, sul tema, CARLO CALISSE, *L'elasticità del diritto canonico*, in *La codificazione del diritto canonico*, in

applicative delle norme canoniche, nella misura in cui il criterio sostanziale di doverosità¹⁴⁹, dedotto dall'intrinseco ordine della realtà, può, in certi casi, costituire una deroga all'ordinaria prevalenza dell'esigenza di certezza formale delle situazioni giuridiche, riscoprendo, altresì, anche la dimensione storica e metagiuridica del diritto, troppo spesso obliata e taciuta¹⁵⁰.

Va, comunque, osservato che l'effettiva realizzazione dei rapporti sussistenti all'interno della comunità dei fedeli non si poggia, in via esclusiva, su una meccanica osservanza di astratte fattispecie connotate dall'attributo dell'imposizione, quanto, in via principale, sul parallelismo con un più autentico paradigma di verità, orientato in maniera più diretta all'effettiva rispondenza delle norme con i concreti interessi dei destinatari e della *communio*, sempre in prospettiva dell'acquisizione di un bene che trascende la dimensione del singolo per aprirsi a quella omnicomprensiva della salvezza comune¹⁵¹.

Nella dinamica di una simile dialettica tra elemento umano e divino, tuttavia, è stato autorevolmente notato, in dottrina, come la ripartizione tradizionale non sia da intendersi alla stregua di presenza di due differenti tipologie di diritto all'interno della Chiesa, in quanto lo stesso fenomeno giuridico presenta quella misteriosa, unitaria, struttura che si compenetra dei due elementi senza perdere la compresenza del divino e dell'umano, nell'utilizzo della giustizia divina come paradigma per giungere ad una più piena giustizia umana¹⁵². In particolare, se

Riv. int. sc. soc., 1940, p. 351. In via generale cfr. MARIO PETRONCELLI, *Il nuovo codice di diritto canonico*, Jovene, Napoli, 1987.

¹⁴⁹ D'altra parte lo stesso carattere missionario della Chiesa è, intimamente, istitutivo, sol che si consideri che la conferma del mandato petrino contiene elementi che fanno pensare, per certi aspetti, ad un *munus*; cfr. *Gv* 21, 15-19: "[...] *Simon Ionannis, diligis me plus his? [...] Pasce agnos meos.*"

¹⁵⁰ Su questo delicato tema di rimanda alle osservazioni di MARIO TEDESCHI, *Sulla scienza del diritto ecclesiastico*, 3° ed., Giuffrè, Milano, 2007, p. 56 ss.

¹⁵¹ Sulle modalità di adattamento dell'ordinamento canonico cfr. HELMUTH PREE, *Tecniche canoniche di flessibilizzazione del diritto: possibilità e limiti ecclesiali di impiego*, in *Ius Ecclesiae*, XII, 2000, pp. 375-418.

¹⁵² Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Santità e diritto. Sondaggi nella storia del diritto canonico*, 2° ed., Giappichelli, Torino, 2010, p. 217 ss.

l'aspetto divino risiede nella circostanza che ogni disposizione, per una piena ed effettiva validità, è chiamata a fare diretto riferimento a Dio quale causa ultima di qualsiasi realtà, quello umano è riscontrabile nella rappresentazione del messaggio trascendente in termini precettivi nella vita dell'uomo, che richiede l'intervento traslativo di categorie presenti nelle scienze secolari¹⁵³.

L'imprescindibilità dell'elemento dinamico delle disposizioni positive del sistema canonico appare, alla luce di quanto considerato, di tutta evidenza, sia in riferimento alle prescrizioni inerenti allo *ius divinum* che a quelle che statuiscono i provvedimenti che compongono, integrando ed adeguando l'elemento sociale della Chiesa all'evolversi dei tempi¹⁵⁴, il nocciolo duro dei fondamenti primari, ove rimane, sì, immutabile l'essenza trascendente, in quanto ontologicamente giusta, ma risulta, allo stesso tempo, suscettibile di disvelare, *cum grano salis*, le potenzialità semantiche nell'ambito del processo di cognizione e realizzazione pratica da parte dell'uomo¹⁵⁵.

La riflessione circa lo stesso *modus operandi* della giuridicità dell'ordinamento canonico risulta, dunque, indispensabile, onde disporre del corretto orizzonte teoretico e terminologico entro il quale inquadrare, con una certa naturalità ed autonomia, la speciale categoria del vivere ecclesiale che è il diritto amministrativo canonico¹⁵⁶. In quest'ordine di idee le direttive di comprensione/attuazione terrena degli aspetti giuridici appartenenti alla dimensione salvifica si snodano verso una perenne progressione ed un costante sviluppo, implicando un crescente sforzo di perfezionamento applicativo in termini di definizione, costituendo,

¹⁵³ Cfr. FRANCESCO D'AGOSTINO, *Il diritto come problema teologico*, Giappichelli, Torino, 1992, pp. 11-30.

¹⁵⁴ In argomento cfr. GIORGIO ZANNONI, *Il diritto canonico nell'ontologia della fede. Il fatto giuridico evento dell'umano*, Marcianum Press, Venezia, 2011, p. 17 ss.

¹⁵⁵ Cfr. REGINALDO PIZZORNI, *Il diritto naturale dalle origini a S. Tommaso d'Aquino*, Edizioni Studio Domenicano, Roma, 1978, p. 579.

¹⁵⁶ In antitesi, dunque, con le citate prospettive di incompatibilità tra l'elemento giuridico e la natura stessa della Chiesa. Sul tema cfr. PAOLO GHERRI, *Primi appunti per una storia delle origini della Teologia del Diritto (canonico)*, in *Ius Canonicum*, L, 2010, pp. 229-261.

perciò, una peculiare vitalità nell'intero sistema giuridico, sia da un punto di vista di graduali acquisizioni storiche di conoscenze umane, sia sotto una lente analitica che miri a cogliere la fondamentale aderenza al piano salvifico universale¹⁵⁷.

In questo senso, l'inserimento della Chiesa nelle coordinate ermeneutiche del diritto non assume i tratti di un'operazione definitiva e già pervenuta a compimento, pur nella completezza del mandato ricevuto da Cristo legislatore supremo¹⁵⁸, bensì presenta il profilo di un processo evolutivo continuo, che si arricchisce progressivamente al fine di inserire il disegno salvifico in strutture temporali sempre più adatte; l'accoglienza del fatto giuridico ecclesiale e la sua collocazione tra i mezzi attuativi della stessa *missio constitutiva* della Chiesa, nell'ottica della *norma communionis* come componente operativa e specifica della *norma missionis*, in altre parole, rappresenta soltanto il primo passo per fondare una completa giuridicità della Chiesa nel mondo¹⁵⁹.

La ricerca di forme sempre più adatte a conferire un ordine giuridico all'elemento della comunità induce il diritto canonico a declinarsi in conformità ad esperienze giuridiche differenti e di matrici talvolta nettamente opposte, al fine di estrapolare quegli istituti o espedienti tecnici i quali, ispirati ad una *recta ratio naturae congruens*¹⁶⁰, si dimostrino idonei ad apportare un contributo significativo in termini di perfezionamento della funzionalità e dell'efficienza dell'ordinamento

¹⁵⁷ Cfr. LADISLAS ÖRSY, *Moral Theology and Canon Law*, in *The Furrow*, 16, 1965, p. 158.

¹⁵⁸ Cfr. PIO XI, Lettera Enciclica *Quas Primas*, 11 dicembre 1925, in *A.A.S.*, XVII (1925), p. 599, incentrata sul can. 21 del Concilio di Trento: per i riferimenti del caso si rinvia a HEINRICH DENZINGER - ALFONS SCHÖNMETZER, *Enchiridion symbolorum definitionum et declarationum de rebus fidei et morum*, cit., n. 1571. Sul tema della deonticità della Chiesa in stretta correlazione con la volontà giuridicamente creatrice del Signore, cfr. DARIO COMPOSTA, *Introduzione alla Teologia del Diritto divino positivo*, in *Apollinaris*, XLIV, 1971, p. 202; ONORATO BUCCI, *Gesù il legislatore*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2011, *passim*.

¹⁵⁹ In argomento cfr. MANUEL JESÚS ARROBA CONDE, *La Iglesia como presencia*, in *Vida religiosa*, 86, 1999, III, pp. 185-187.

¹⁶⁰ Cfr. PAOLO VI, *Allocutio ad Sacram Rotam Romanam*, 28 gennaio 1972, in *A.A.S.*, LXIV (1972), p. 135, riprendendo un passo di MARCO TULLIO CICERONE, *De Republica*, III, 22.

ecclesiale. In questa prospettiva è sicuramente ammissibile una tensione del sistema verso la riscoperta di nuovi profili strutturali orientati al recepimento degli apporti dell'elaborazione scientifica di un dato contesto culturale, nell'ottica di una realizzazione di risultati di giustizia sostanziale maggiore nei confronti dei consociati e delle loro istanze di tutela, e che costituiscano, nell'ambito del sentire diffuso, oggetto di un convincimento radicato ed universale in merito all'irrinunciabilità della loro adozione, in virtù della acclarata coesistenzialità alla natura stessa della persona umana¹⁶¹. Invero, lo stesso percorso storico del diritto canonico evidenzia la forte presenza del carattere di sistema aperto¹⁶², che ha conferito rilevanza ad una eterogeneità di fonti riuscendo, allo stesso tempo, a conservare la propria identità, consentendo un costante rinnovamento pur nella continuità della tradizione¹⁶³.

Proprio la peculiare commistione tra tradizione e rinnovamento deve costituire il punto di partenza per una maggiore attenzione del diritto canonico alle posizioni giuridiche dei fedeli, dal momento che alla base dell'intera struttura teoretica si trova, costantemente, quella tensione pubblico-privato, caratteristica, per certi aspetti, della giuridicità statale e

¹⁶¹ Si tratta di quell'insieme di principi di diritto naturale, non formalizzati ma vissuti all'interno della coscienza di ogni comunità e di ogni sistema giuridico: sul punto cfr. SERGIO COTTA, *Diritto naturale: ideale o vigente?*, in *Riv. dir. civ.*, 1989, 35, pp. 639-655; in senso affine anche JAVIER HERVADA, *Il diritto naturale nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 493-508.

¹⁶² Cfr. PAOLO VI, *Allocutio "De vi, momento notisque propriis Iuris Canonici recte hodie in Ecclesia perpendendis contra nonnullas oppositas reiciendas doctrinas"*, in *A.A.S.*, LXIV (1972), p. 81, ove il diritto canonico veniva definito "*Ius sacrum, prorsus distinctum a Iure civili*", a sottolineare non tanto il carattere sacro in contrapposizione a quello civile, quanto l'irriducibilità costitutiva delle due tipologie aggregative e, conseguentemente, finanche giuridiche di riferimento. Cfr., in termini analoghi, PAOLO VI, *Allocutio ad Praelatos auditores et Officiales Tribunalis Sacrae Romanae Rotae, a beatissimo Patre novo litibus iudicandis ineunte anno coram admissos*, 8 febbraio 1973, in *A.A.S.*, LXV (1973), p. 96, così come riportato da PAOLO GHERRI, *Introduzione al diritto amministrativo canonico. Fondamenti*, cit., p. 86.

¹⁶³ Nota, acutamente, MANUEL JESÚS ARROBA CONDE, *Diritto processuale canonico*, 6° ed., Edizioni, Roma, 2012, pp. 86-87, come la funzione di comando, in diritto canonico, vada intesa come "capacità di vincolare altri fedeli, attraverso i propri comandi, a beneficio degli interessi generali. [...] La giurisdizione nella Chiesa, infatti, comprende qualsiasi potestà necessaria all'autorità per dirigere la Comunità al suo fine".

di un approccio canonistico in chiave comunitaria, le cui fondamenta sono costituite, in modo irrinunciabile e fondativo, dalle posizioni giuridiche avanzate da coloro i quali compongono il *populus Dei*. La tensione tra una Pubblica amministrazione ecclesiastica intesa come autorità ed i singoli fedeli, impegnati ciascuno a perseguire specifiche finalità, di diversa natura e portata, pur riconducibili in modo generico all'unica *salus animarum*, in cui tutto è chiamato a ricomporsi, ruota attorno al fulcro della concreta giustizia amministrativa, cui ogni fedele, in forma singola o associata, deve poter accedere per tutelare quel *suum* che gli compete di diritto e che, in relazione alla particolare struttura del diritto canonico, trascende la mera dimensione giuridica, per collocarsi nella più intima vocazione del fedele alla cooperazione salvifica verso il corretto sviluppo della *societas Ecclesiae*, ottenuta, talvolta, al prezzo del sacrificio delle sue legittime aspirazioni e dell'autolimitazione imposta a quanti cerchino di esercitare, concretamente, la propria responsabilità, tenendo conto, oltre che dei diritti e dei doveri propri, del bene comune della Chiesa¹⁶⁴.

Un'elaborazione di forme regolamentative della funzione amministrativa ecclesiale, maggiormente aderenti allo spirito intimo dell'istituzione salvifica, s'impone, dunque, in maniera veemente, al fine di assicurare, in via effettiva, l'adempimento del ruolo della Chiesa a servizio della comunità e dei singoli fedeli. D'altra parte, soltanto una concezione del diritto proiettata al superamento di una restrittiva riduzione dell'universo giuridico alla norma *sic et simpliciter* intesa, nonché di un'equivalenza tra la categoria della giuridicità e quella della normatività¹⁶⁵, e che tenga in debito conto il necessario apporto dell'elemento teologico e trascendente, spesso ad esso sovrapponibile quanto alla qualificazione precettiva, e di cui la stessa realtà ecclesiale è

¹⁶⁴ Cfr. PATRICK VALDRINI, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, cit., pp. 186-187.

¹⁶⁵ In questo senso cfr. GAETANO LO CASTRO, *Il mistero del diritto. II. Persona e diritto nella Chiesa*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 74.

intrisa¹⁶⁶, può consentire di affermare come il disegno divino, pur non esplicandosi, *ab origine*, attraverso atti normativi in senso stretto, costituisca quell'elemento imprescindibile e permanente di giuridificazione della funzione amministrativa, esprimendone, pertanto, il valore pienamente legittimo e, come tale, attento ai concreti bisogni dei suoi consociati, sia pure in forme assolutamente peculiari.

2.3. La funzione amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codex del 1983: positivizzazione giuridica di un climax ascendente.

Il concetto di giustizia amministrativa, pur nel suo necessario aggancio alla comune idea che si possiede di amministrazione *lato sensu*, quale funzione affiancata a quella giurisdizionale nell'attività di corretta disciplina della società¹⁶⁷, o, addirittura, idonea a proiettarsi oltre l'annosa dicotomia tra sfera pubblica e privata del giuridicamente rilevante¹⁶⁸, non presenta aspetti di univocità idonei a facilitarne la comprensione piena nonché a superarne le problematiche interpretative sottese. La notevole ampiezza di significato si delinea attraverso

¹⁶⁶ Cfr. EMILIO FOGLIASSO, *Circa la rettificazione dei confini tra la Teologia morale e il Diritto canonico*, in *Salesianum*, XIII, 1951, pp. 381-382; cfr. anche GEORGES RENARD, *Contributo allo studio dei rapporti tra Diritto e Teologia*, in *Riv. int. fil. dir.*, 16, 1936, p. 484.

¹⁶⁷ Cfr. ANTONIO ZANFARINO, (voce) *Potere (filosofia)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, p. 599; cfr. anche MASSIMO SEVERO GIANNINI, *L'attività amministrativa*, Jandi Sapi, Roma, 1962, *passim*; IDEM, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 79 ss. In via più generale cfr. le considerazioni di MARIA ADELAIDE CARNEVALE VENCHI, *Contributo allo studio della nozione di funzione pubblica*, vol. I, CEDAM, Padova, 1969, p. 10. Osserva acutamente MARIO NIGRO, *Giustizia amministrativa*, 4° ed., Il Mulino, Bologna, 1989, pp. 21-23, sottolineando la compresenza di due punti di vista differenti, quello della p.a. e quello del destinatario degli atti, che i mezzi di tutela contro la prima, da una parte vedranno sempre maggiormente esaltata la loro funzione di garanzia del cittadino, ma, dall'altra, devono conservare la loro particolare finalità di essere mezzi volti ad assicurare la legalità e l'opportunità dell'azione amministrativa.

¹⁶⁸ In questo senso cfr. FIORENZO LIGUORI, *La funzione amministrativa. Aspetti di una trasformazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, p. 17.

quell'orientamento che mira a coglierne l'essenza all'interno della totalità dei mezzi legislativi e costituzionali, oltre che delle strutture organizzative proprie e dei rimedi giuridici di cui il soggetto destinatario degli atti, appunto, amministrativi, può servirsi legittimamente al fine di ottenere una tutela piena ed effettiva delle proprie posizioni giuridiche di fronte all'autorità che il proprio potere impone sulle scelte dei consociati¹⁶⁹.

Tuttavia, in diritto canonico, il concetto in esame assume una portata maggiormente specifica, espressa tramite due posizioni notoriamente antitetiche: l'una orientata alla negazione della compatibilità tra le ragioni intrinseche della Chiesa e la presenza di un contenzioso amministrativo¹⁷⁰; l'altra protesa, in via parallela, ad una totale identificazione di senso tra il concetto di giustizia amministrativa e l'elemento del contenzioso, *rectius* l'esame del ricorso di legittimità avverso un atto amministrativo proveniente dalla gerarchia ecclesiastica, allorquando l'esame assuma una forma successiva a quella del ricorso di tipo gerarchico¹⁷¹, sfociando, così, nella connotazione giuridica, sia in punto di qualificazione dell'atto che dell'organo che se ne fa concreto esecutore¹⁷².

¹⁶⁹ Cfr. ENRICO GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, CEDAM, Padova, 1957; FELICIANO BENVENUTI, (voce) *Giustizia amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 589-612. In senso analogo cfr. anche GUGLIELMO ROEHRSEN, *Giurisdizione amministrativa*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. VII, UTET, Torino, 1968, p. 1116; RAFAEL ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 5° ed., Tecnos, Madrid, 1976, p. 580.

¹⁷⁰ Sul punto cfr. RENATO BACCARI, *De iustitiae administrativae indole ac de eius functione participativa*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978, pp. 643-647. Di avviso parzialmente contrario si dimostra EUGENIO CORECCO, *L'Amministrazione della giustizia nel sistema canonico e in quello statale*, in AA.VV., *Amministrazione della giustizia e rapporti umani. Atti del Convegno di Sassari (14-16 novembre 1986)*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 1988, pp. 133-140.

¹⁷¹ Cfr. DINO STAFFA, *Dissertationes de administratione iustitiae in Ecclesia*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXI, 1972, pp. 19-29; IDEM, *De tutela iudiciali amministrativa, id est de iustitia administrativa apud S. Tribunal Signaturae Apostolicae*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXIII, 1974, pp. 169-177. In argomento interessanti anche le intuizioni di ARCANGELO RANAUDO, *Il contenzioso amministrativo canonico*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCIII, 1968, pp. 547-566; IDEM,

Ad un'attenta analisi, tuttavia, che tenga conto non soltanto del meccanismo logico-giuridico impresso in ogni istituzione secolare ma anche di quella particolare natura di *congregatio fidelium* della Chiesa¹⁷³, ove si può riscontrare un passaggio quasi osmotico tra la dimensione del singolo e quella della comunità, non può non emergere un concetto di giustizia amministrativa come riferito non unicamente alla sfera del contenzioso, instaurato dinanzi ad una giurisdizione speciale, bensì al coacervo delle istituzioni a carattere giuridico aventi la finalità di sancire e tutelare i diritti soggettivi e gli interessi legittimi¹⁷⁴ (nella misura di una loro ammissibilità nell'ordinamento canonico), sia in capo alle persone fisiche che giuridiche, dinanzi agli atti amministrativi emanati dall'Autorità ecclesiastica competente, collocata a qualsiasi livello gerarchico¹⁷⁵. Si tratta, a ben vedere, di una concezione della funzione amministrativa ecclesiastica non significativamente distante da quella ad essa attribuita in campo civile, e che, proprio per tale profilo di affinità, non è andata esente da critiche da parte di quanti hanno focalizzato

Le funzioni amministrative e giudiziarie della Chiesa dopo il Concilio Vaticano II, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCIV, 1969, pp. 309-321.

¹⁷² Sul punto cfr. FIORENZO ROMITA, *Fondamenti teologico-giuridici della giustizia amministrativa nella Chiesa dopo il Vaticano II*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCVIII, 1973, p. 332. Osserva, inoltre, EDUARDO LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, EUNSA, Pamplona, 1988, p. 674, che “*es indudable que la revisión jurisdiccional de los actos de la Administración es la forma de justicia administrativa por antonomasia, su institución característica, a través de la cual alcanza su plenitud todo el sistema jurídico-administrativo, y sin el cual puede decirse en rigor que no existe verdadera justicia en el campo administrativo*”.

¹⁷³ Cfr. VELASIO DE PAOLIS, *Note di teologia del diritto*, cit., p. 143.

¹⁷⁴ In questo senso cfr. JULIÁN HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1991, p. 15.

¹⁷⁵ Illuminante, a questo proposito, la definizione data da ZENON GROCHOLEWSKI, *Iustitia administrativa ecclesiastica. Subsidia ad usum studentium*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1994, p. 3, il quale osserva come il concetto di giustizia amministrativa nella Chiesa “*sensu lato comprehendit quaecumque possibilia media se opponendi adversus decreta et provisiones organo rum publicae administrationis; sensu stricto media iudiciaria ad dirimendos conflictus de quibus supra*”. Cfr. anche IDEM, *Giustizia amministrativa nel nuovo Codice di Diritto Canonico*, in *Angelicum*, LXIII, 1986, pp. 333-334; in senso analogo cfr. anche IGNACIO GORDON, *De tribunalibus administrativis propositis a Commissione Codici Iuris Canonici recognoscendo et suffragatis ab Episcoporum Synodo*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LVII, 1969, pp. 602-652.

l'attenzione, al contrario, sui punti di divergenza e di antagonismo normativo sussistenti tra il moderno ideale di Stato di diritto e la struttura costituzionale della Chiesa cattolica¹⁷⁶.

In realtà, a sostegno della piena compatibilità degli elementi sostantivi di una piena ed effettiva giustizia amministrativa con le peculiarità e le istanze salvifiche del diritto divino e della potestà ecclesiastica, si muovono sia dati oggettivi di carattere scritturistico¹⁷⁷, sia dati appartenenti alla tradizione della Chiesa¹⁷⁸, unitamente a quanto affermato con evidente continuità dal magistero pontificio riguardo la necessaria dignità ed importanza da doversi riconoscere alla giustizia amministrativa canonica, “non tanto per la stretta e parallela analogia che essa mostra con quella di natura civile, quanto, piuttosto, per la sua originale derivazione dal disegno costituzionale divino della Chiesa, quale Corpo mistico di Cristo”¹⁷⁹.

Emerge, all'interno di una simile costanza di insegnamento, un fattore alquanto evidente: la compresenza, cioè, di due elementi vicendevolmente complementari. Da un lato, infatti, si assiste alla possibile e parallela analogia della giustizia ecclesiastica con gli impianti di matrice secolare, nonché con i progressi dello Stato di diritto; dall'altro, l'originale derivazione dall'impianto costituzionale divino da parte della Chiesa mostra, in tutti i suoi lineamenti, il profilo originale e peculiare della giustizia amministrativa canonica, sempre sottomessa alla legge nella sua pienezza, nonché impossibilitata per vocazione soprannaturale ad essere intesa quale mero strumento di potere, ma

¹⁷⁶ Sul punto cfr. EUGENIO CORECCO, *L'Amministrazione della giustizia nel sistema canonico e in quello statale*, cit., p. 134. In senso parzialmente analogo cfr. anche le considerazioni di CHARLES LEFEBVRE, *De recursibus administrativis in iure canonico. Lineamenta historica*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCIX, 1974, vol. IV, pp. 197-220.

¹⁷⁷ Cfr. *Mt* 18, 17; *1 Cor* 5, 3; 12, 3; *Tim* 5, 19. In argomento è doveroso un richiamo anche a KEVIN MATTHEWS, *The Development of Procedures for the Resolution of Conflict in the early Church*, in *Studia Canonica*, XVIII, 1984, pp. 15-31.

¹⁷⁸ Cfr. FRANCESCO BERSINI, *La amministrazione della giustizia ecclesiastica nei discorsi dei Papi*, in *La Civiltà Cattolica*, 5/121987, anno CXXXVIII, p. 471.

¹⁷⁹ Sono parole di PAOLO VI, *Allocutio ad Sacram Rotam Romanam*, 28 gennaio 1972, cit., p. 203.

orientata, per converso, ad assumere la qualificazione di strumento proteso alla costruzione del bene comune e della tutela dei diritti di ogni *Christifidelis*¹⁸⁰, inteso quale “prima e fondamentale via della Chiesa, tracciata da Cristo”¹⁸¹.

D'altra parte, anche nella giurisdizione amministrativa ecclesiastica, così come in tutto il sistema ordinamentale canonico, l'uomo è chiamato all'osservanza di quei precetti insiti nella natura e propri della stessa ontologia del soggetto libero, “sviluppati con il dono largo e generoso della conoscenza di Dio Padre con la prerogativa dell'adozione a figli e la concessione dell'amore perfetto e della sequela fedele al suo Verbo”¹⁸²; l'originalità risiede proprio in questo: essere partecipi della legge secondo modalità non puramente materiali, ma evangeliche, raggiungendo quella pienezza e completezza nella giustizia e nella carità in modo duraturo e non temporaneo¹⁸³, riflettendo, sempre di più, la peculiare natura della Chiesa quale sacramento di unione con Dio e di unità di tutto il genere umano¹⁸⁴.

Orbene, al pari della Chiesa, la quale, contrariamente all'istituzione statale, non è di diritto naturale secondo una derivazione dall'indole sociale dell'uomo, bensì si collega direttamente ad un atto potestativo di Dio, così anche il potere amministrativo trae la sua linfa vitale dalla volontà fondante di Cristo stesso¹⁸⁵. Tuttavia, in maniera conforme anche

¹⁸⁰ Cfr. JULIÁN HERRANZ, *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 113-121.

¹⁸¹ Così S. GIOVANNI PAOLO II, Lettera Enciclica *Redemptor Hominis*, n. 14, 4 marzo 1979, in *A.A.S.*, LXXI (1979), pp. 257-324.

¹⁸² Sono parole di S. IRENEO DI LIONE, *Adversus Haereses*, IV, 16, 5: *SC* 100, 572.

¹⁸³ Cfr. S. GREGORIO NAZIANZENO, *Orationes*, XLV, 23: *PG* 36, 655.

¹⁸⁴ In questo senso cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, *Allocutio ad eos qui XXXV annuali Conventui “Canon Law Society of Great Britain and Ireland” interfuerunt coram admissos*, 22 maggio 1992, in *Communicationes*, XXIV, 1992, p. 10.

¹⁸⁵ Evidenzia correttamente tale funzione PATRICK VALDRINI, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, cit., p. 184, ad avviso del quale “la particolarità della Chiesa, rispetto alle comunità politiche, non ha come conseguenza il cercare un concetto essenzialmente diverso o *sui generis* di diritti e doveri, ma identificarla come una società diversa, essendo la sua natura e le sue finalità salvifiche ed escatologiche (già e non ancora). Il battezzato ha, *in primis*, doveri e diritti naturali che la Chiesa riceve (ad es. il diritto di associazione, il diritto di scegliere liberamente

agli insegnamenti conciliari, non si è in presenza di un potere di tipo autarchico ed illimitato, bensì caratterizzato dalla ben precisa indole di servizio alla comunità dei fedeli¹⁸⁶, in un'ottica diaconale e ministeriale¹⁸⁷. Va da sé come, in maniera differente rispetto al potere legislativo e giudiziario, la funzione amministrativa sia dotata, per sua stessa struttura ontologica, di un forte connotato di discrezionalità¹⁸⁸, in quanto la primaria natura dell'*administer* è rivolta alla salvaguardia del bene comune, nell'attuazione degli strumenti più idonei a perseguirlo in ogni circostanza; il punto nodale, però, risiede proprio nella circostanza che detta discrezionalità, suscettibile di essere integrata ed armonizzata sia attraverso la corretta esecuzione di norme procedimentali, sia con l'imprescindibile tutela dei diritti degli amministrati/fedeli, i quali, incorporati a Cristo dal battesimo¹⁸⁹, sono dotati tutti della medesima e

uno stato di vita, il diritto alla libertà religiosa...) e che il fedele accetta di attuare nel nuovo quadro ecclesologico in cui è stato accolto (autolimitazione); *in secundis*, altri doveri e diritti propri scaturiti dal Battesimo e dagli altri Sacramenti in virtù della natura e della finalità specifica della Chiesa”.

¹⁸⁶ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 27, ove chiaramente si definisce la funzione amministrativa “*sacrum ius et coram Domino officium [...] omnia, quae ad cultus apostolatusque ordinem pertinent, moderandi*”; cfr. anche CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Christus Dominus*, cit., n. 23.

¹⁸⁷ Sembra condivisibile quanto affermato da FRANS DANEELS, *De tutela iurium subiectivorum: quaestiones quaedam quoad administrationem iustitiae in Ecclesia*, in PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici. Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1994, p. 175, il quale evidenzia che: “*Vera «communio ecclesiastica» tamquam communio caritatis superat iustitiam, sed hanc nihilominus praesupponit: vanum esset agnosci iura christifidelium in ecclesiastica communione, nisi eorundem iurium existeret tutela. Cui iurium tutelatae inservit ius processuale*”. Sul punto cfr. anche PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, cit., p. 82: “*Usus huius potestatis in Ecclesia arbitrarius esse non potest, idque iure naturali prohibente atque iure divino et ipso iure ecclesiastico*”.

¹⁸⁸ Cfr. JULIÁN HERRANZ, *Autorità, libertà e legge nella comunità ecclesiale*, in VINCENZO FAGIOLO - GINO CONCETTI (a cura di), *La collegialità episcopale per il futuro della Chiesa*, Vallecchi, Firenze, 1969, pp. 97-110.

¹⁸⁹ Cfr., sul punto, il can. 204, §1 C.I.C.: “*Christifideles sunt qui, utpote per baptismum Christo incorporate, in populum Dei sunt constituti, atque hac ratione muneris Christi sacerdotalis, prophetici et regalis, suo modo participes facti, secundum propriam cuiusque condicionem, ad missionem exercendam vocantur, quam Deus Ecclesiae in mundo adimplendam concredidit*”. Cfr. anche le considerazioni di

comune dignità di figli di Dio, nonché chiamati ad una attiva partecipazione nella dinamica della missione salvifica della Chiesa nel mondo¹⁹⁰.

La stessa nozione di diritto soggettivo, il cui aspetto processuale e di tutela è demandato alla giustizia amministrativa, possiede una connotazione fortemente diversificata all'interno della società civile ed in quella ecclesiastica: nel primo ambito, infatti, l'affermazione di tali posizioni giuridiche si lega, storicamente, ad una impostazione che esalta l'autonomia ed i diritti del cittadino in contrapposizione ai poteri degli organi statali¹⁹¹; dicotomia tra libertà personale ed autorità che, nelle dinamiche del sistema giuridico della Chiesa, si rivela del tutto inadeguata ai fini di una piena comprensione della portata dei diritti soggettivi canonici. Non può, in proposito, non concordarsi con quanti hanno osservato come ogni autentico esercizio della libertà dei fedeli e, in via parallela, ogni uso autentico del potere ecclesiastico, debbano essere sempre orientati verso il fine della *salus animarum*, che conferisce senso a tutte le dimensioni della missione della Chiesa, nella consapevolezza della centralità dell'elemento comunione dei fedeli, tra essi, con la gerarchia e con Dio in Cristo, consentendo di cogliere la radicale inadeguatezza di qualsiasi concezione che miri a fornire un'interpretazione dei diritti soggettivi nei termini di meri strumenti "di potere antigerarchico o ambiti di non solidarietà"¹⁹².

Si tratta, al contrario, di veri e propri diritti e correlati doveri nei confronti dei quali la gerarchia ecclesiastica è chiamata non solo ad

RENATO CORONELLI, *Incorporazione alla Chiesa e comunione. Aspetti teologici e canonici dell'appartenenza alla Chiesa*, Pontificio Istituto Biblico, Roma, 1999.

¹⁹⁰ Sul punto cfr. JULIÁN HERRANZ, *De principio legalitatis in exercitio potestatis ecclesiasticae*, in AA.VV., *Acta Conventus Internationalis Canonistarum. Romae, diebus 20-25 mai 1968 celebrati*, Typis Polyglottis Vaticanis, Città del Vaticano, 1970, pp. 221-236; in argomento cfr. anche ZENON GROCHOLEWSKI, *Aspetti teologici dell'attività giudiziaria della Chiesa*, in *Monitor Ecclesiasticus*, CX, 1985, pp. 489-504.

¹⁹¹ Cfr. FRANCESCO GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, cit., p. 57.

¹⁹² Cfr. JUAN IGNACIO ARRIETA, (voce) *Diritto soggettivo II (Diritto canonico)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XI, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1990, p. 3.

apprestare una effettiva tutela, ma anche a costruire un solido apparato di insegnamento e diffusione, in quanto proprio i diritti ed i doveri ben orientati all'adempimento della *voluntas Dei*, sia nella vita personale che in quella comunitaria, possono condurre ad una piena attuazione della missione salvifica, nonché al rispetto di quel rapporto equilibrato tra chi ha diritto ad essere ben governato e chi ha, parimenti, diritto ad essere ben obbedito¹⁹³. Di qui l'opportunità di dare concrete risposte alle istanze dei fedeli attraverso la configurazione dell'ordinamento giuridico e della funzione amministrativa quali modelli di tutela efficace delle posizioni giuridiche personali; in questo senso, la stessa autorità ecclesiastica è chiamata a disporsi, nell'esercizio delle proprie attribuzioni, secondo modalità non certo paternalistiche, arbitrarie o tendenti all'abdicazione dei propri diritti, bensì secondo dinamiche di giusto equilibrio, idonee a far superare e risolvere le "possibili crisi di obbedienza che, molto spesso, hanno origine in vere crisi di autorità"¹⁹⁴.

Pur nella piena consapevolezza della natura di realtà giuridiche sempre perfettibili e suscettibili di approfondimenti dottrinali, va rammentata la profonda incisività di quel percorso evolutivo della giustizia amministrativa che si è protratto dalle prime forme di tutela previste nel *Decretum* di Graziano, passando per la Costituzione

¹⁹³ Si rivelano estremamente valide, anche in ambito canonistico, le considerazioni, circa il rapporto attuativo tra dovere e obbligo, operate da ANTONIO GUARINO, *Obiezione di coscienza e valori costituzionali*, cit., p. 41. Cfr. anche GIULIO DELLAVITE, *Munus Pascendi: autorità e autorevolezza. Leadership e tutela dei diritti dei fedeli nel procedimento di preparazione di un atto amministrativo*, Editrice Pontificia Università Gregoriana, Roma, 2007, p. 11. Di rilievo, in proposito, anche le acute affermazioni di JULIÁN HERRANZ, *De principio legalitatis in exercitio potestatis ecclesiasticae*, cit., p. 238: "Christianismus enim iurisbus humanis confert valorem omnino proprium [...] simulque exercitio potestatis praebet auctoritatem moralem, sine qua ipsa potestas debilitatur. Hoc in sensu, et agendo magis in concreto de Ecclesiae vita – ubi potestas dignitatis maxima est, utpote quae nomine Christi Capitis exercetur, sed ubi eadem de causa maxima est etiam necessitas auctoritatis moralis apud eos qui potestatem detinet – videtur nobis optima apologia ecclesiasticae auctoritatis residere praecise in tutando pro Sacris Pastoribus maximo possibili gradu legalitatis ac iustitiae in exercitio ministerii eorum".

¹⁹⁴ Cfr. Cfr. GIULIO DELLAVITE, *Munus Pascendi: autorità e autorevolezza. Leadership e tutela dei diritti dei fedeli nel procedimento di preparazione di un atto amministrativo*, cit., p. 224.

Apostolica *Immensa Aeterni Dei* di Sisto V¹⁹⁵, sino alla *Sapientis Consilio*¹⁹⁶ del 1908 ed al *Codex* piano-benedettino del 1917¹⁹⁷. In tale lasso di tempo si è assistito ad un progressivo passaggio dal sistema della c.d. “*appellatio extraiudicialis*”¹⁹⁸ (sulla cui natura giudiziale, tuttavia, nessuno aveva mai dubitato, in base anche ad una asserita possibilità di recepire, nel sistema canonico, alcune distinzioni peculiari dell’ordinamento italiano)¹⁹⁹ al sistema, più esclusivo, improntato sulla possibilità di esperire un ricorso gerarchico e previsto dall’art. 16 della *Lex Propria* della Sacra Romana Rota, ove si sanciva che “*contra dispositiones Ordinariorum, quae non sint sententiae forma iudiciali*

¹⁹⁵ Cfr. SISTO V, Costituzione Apostolica *Immensa Aeterni Dei*, 22 gennaio 1588, in LUIGI TOMASSETTI et al. (a cura di), *Magnum Bullarium Romanum*, vol. VIII, Ex Typografia A. Vecco et Sociorum, Augustae Taurinorum, 1863, pp. 985-999; prima ancora la disciplina era regolata dalle disposizioni di BENEDETTO XIV, Costituzione Apostolica *Ad Militantis Ecclesiae*, 30 marzo 1742, in *Sanctissimi Domini Nostri Benedicti Papae XIV Bullarium*, Tomo I, Ex Typographia Joannis Gatti, Romae, 1826, p. 133 ss., ove si sottraeva all’*appellatio* l’effetto sospensivo avverso le decisioni dei Vescovi.

¹⁹⁶ Cfr. PIO X, Costituzione Apostolica *Sapientis Consilio*, 29 giugno 1908, in *A.A.S.*, I (1909), pp. 7-19.

¹⁹⁷ In questo senso cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, cit., pp. 705-708.

¹⁹⁸ Sul punto cfr. HERIBERT SCHMITZ, *Appellatio extraiudicialis. Entwicklungslinien einer kirchlichen Gerichtsbarkeit über die Verwaltung im Zeitalter der klassischen Kanonistik (1140-1348)*, M. Hueber Verlag, München, 1970. Tale istituto è citato, per la prima volta, in una *Decretales* del 22 marzo 1171 di ALESSANDRO III, *Decretales*, I, 2, tit. 28, c. 13: “*Si vero ante causae ingressum appellatum fuerit, non solent huiusmodi dici appellationes, sed ad causam provocationes*”, corretta con l’aggiunta di S. Raimondo da Peñafort alle *Decretales* di Gregorio IX: “*Quoniam sacri canones etiam extra iudicium passim appellare permittunt*”.

¹⁹⁹ In dottrina la natura sostanzialmente giudiziale di tale sistema fu corroborata, in relazione all’eventualità che atti della gerarchia avessero violato diritti soggettivi dei fedeli, mediante l’utilizzo della distinzione, propria dell’ordinamento statale, tra diritti soggettivi ed interessi legittimi: in particolare cfr. BENEDETTO OJETTI, *De Romana Curia commentarium in Constitutionem apostolicam “Sapientis Consilio”, seu de Curiae plana reformatione*, cit., p. 23, il quale asseriva come anche nella Chiesa fosse possibile ricorrere all’Arcivescovo o alla Rota avverso un decreto illegittimo che pregiudicasse diritti soggettivi, mentre contro i provvedimenti lesivi unicamente degli interessi legittimi, rimaneva unicamente il ricorso alle Congregazioni. In senso, parzialmente, analogo cfr. anche FRANZ XAVER WERNZ - PETRUS VIDAL, *Ius Canonicum ad Codicis Normam Exactum. Tomus II. De Personis*, Apud Aedes Universitatis Gregorianae, Romae, 1924, p. 479, i quali, pur non accogliendo la distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi quale criterio certo ed univoco ai fini della differenziazione tra competenze giudiziarie ed amministrative, ammettevano, tuttavia, che “*nonnumquam ob strictum ius laesum non sit exclusa via iudicialis*”. Cfr. anche CHIARA MINELLI ZAGRA, *Le fonti dello “Ius singolare” nell’ordinamento canonico. L’esperienza delle codificazioni*, CEDAM, Padova, 2000, pp. 155-157.

*latae, non datur appellatio seu recursus ad sacram Rotam; sed earum cognitio sacris Congregationibus reservatur*²⁰⁰. Trattasi di una disposizione il cui contenuto fu integralmente trasfuso all'interno del can. 1601 del *Codex* del 1917, sottoposto, successivamente, ad interpretazione autentica ad opera della relativa Pontificia Commissione, ad avviso della quale andava esclusa, in maniera categorica, la possibilità di istituire qualunque tipo di azione giuridica avverso i decreti dei Vescovi, finalizzata a riconoscere un diritto soggettivo e/o al risarcimento del danno, eccezion fatta per il ricorso gerarchico ai superiori organi dell'amministrazione ecclesiastica²⁰¹.

Un simile sistema, improntato ad una chiara configurazione giudiziaria dell'amministrazione e caratterizzato da una coincidente sovrapposizione di ruoli, in capo all'autorità amministrativa, di giudice e parte, mostrava certamente una minore quantità di garanzie in termini di tutela dei diritti degli amministrati; non è mancato, infatti, nemmeno chi lo abbia considerato un sistema di natura non amministrativa, attesa l'assenza di qualsivoglia sindacato sull'operato delle autorità poste al vertice²⁰². Finanche la giurisprudenza rotale tentò di affermare la propria

²⁰⁰ Sul punto si rinvia a IGNACIO GORDON, *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*, cit., p. 259 ss.; IDEM, *Origine e sviluppo della giustizia amministrativa nella Chiesa*, in AA.VV., *De iustitia administrativa in Ecclesia (Studia et Documenta iuris canonici, XI)*, cit., pp. 1-8. Cfr. anche FRANCESCO SAVERIO SALERNO, *Il giudizio presso la "Sectio Altera" del S.T. della Segnatura Apostolica*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., pp. 125-138; PATRICK VALDRINI, *Injustices et protection des droits dans l'Église*, cit., pp. 321-353.

²⁰¹ In argomento cfr. PONTIFICIA COMMISSIO AD CODICIS CANONES AUTHENTICE INTERPRETANDOS, *Dubia Soluta ab Emo. Praeside Commissionis*, 22 maggio 1923, in *A.A.S.*, XVI (1924), p. 251: "*Negative ad utrumque et ad mentem. Mens est: exclusive competere Sacris Congregationibus cognitionem tum huiusmodi decretorum, actuum, dispositionum, tum damnorum, quae quis praetendat ex iis sibi illata esse*". In argomento cfr. anche FRANCESCO CACIOPPO, *La disciplina della riparazione del danno nel diritto canonico del secolo XX*, Pontificia Università della Santa Croce, Roma, 1996, pp. 65-71.

²⁰² Su questa lunghezza d'onda cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 496-497. Varie furono le voci unanimi orientate ad un cambiamento di tale sistema: su tutti cfr. KLAUS MÖRS DORF, *De relationibus inter potestatem administrativam et iudicalem in Iure Canonico*, in AA.VV., *Questioni attuali di diritto canonico: relazioni lette nella sezione di diritto canonico del Congresso Internazionale per il IV centenario della Pontificia Università*

competenza in merito alla tutela di alcune posizioni giuridiche soggettive, anche qualora i comportamenti lesivi provenissero dall'attuazione amministrativa, e nonostante i divieti del can. 1601 e della citata interpretazione autentica del 1923, sempre, tuttavia, in presenza di ben determinate circostanze²⁰³.

Lo *status quo* subì una radicale riforma in seguito al Concilio Vaticano II, in virtù del quale si evidenziò in maniera netta la dottrina della potestà ecclesiastica come servizio e venne affermata con veemenza la dignità di tutti i *Christifideles*, contribuendo a creare l'ambiente culturale ed i presupposti propizi per l'introduzione, all'interno del sistema canonico, di un diritto amministrativo attento alle garanzie dei fedeli incorporati nella Chiesa²⁰⁴ avverso la concreta possibilità che si verificassero condotte illegittime da parte dell'autorità ecclesiastica²⁰⁵, nonché al corretto esercizio della *potestas regendi*. Non è un caso, a questo proposito, che la Commissione incaricata della

Gregoriana, 13-17 ottobre 1953, cit., pp. 399-418; SIERVO GOYENECHÉ, *De distinctione inter res iudiciales et administrativas in Iure Canonico*, Ivi, pp. 419-434; CHARLES LEFEBVRE, *De exercitio potestatis iudicialis per organa administrativa*. "Verwaltungsgerichtsbarkeit", Ivi, pp. 435-455.

²⁰³ Cfr. JAIME TRASERRA, *La tutela de los derechos subjetivos frente a la administración eclesiástica*, Herder, Barcelona, 1972, p. 157; interessanti anche le considerazioni di KLAUS MÖRSDORF, *Rechtsprechung und Verwaltung im kanonischen Recht*, Herder Verlag, Freiburg im Brisgau, 1941, p. 189, ad avviso del quale, in forza del can. 1667 del C.I.C. del 1917 ("*Quodlibet ius non solum actione munitur, nisi aliud expresse cautum sit, sed etiam exceptione, quae semper competit et est suapte natura perpetua*"), sarebbe stato possibile esperire un ricorso mediante *appellatio extraiudicialis* se non fosse stato per la risposta del 1923, in netta antitesi col dettato normativo.

²⁰⁴ Cfr. PATRICK VALDRINI, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, cit., p. 184: "Le persone giuridicamente collocate come fedeli godono, in virtù di una comune condizione, di uguaglianza di dignità e d'azione e ricevono uno statuto giuridico comune fatto di doveri e diritti che spettano a tutti. Questa peculiarità comporta, come conseguenza, il porre le persone in un rapporto assolutamente diverso nei confronti della missione affidata da Cristo alla sua Chiesa. Il Battesimo, atto giuridico fondamentale d'acquisizione della condizione canonica di persone e d'incorporazione al Popolo di Dio, attribuisce il dovere e il diritto di lavorare affinché il messaggio divino di salvezza raggiunga, sempre più incessantemente, tutti gli uomini di ogni tempo e dell'universo intero".

²⁰⁵ Cfr. GIOVANNI PINNA, *Constitutio Apostolica "Regimini Ecclesiae Universae" praesentatur et illustratur ab Exc.mo Joanne Pinna a Secretis Commissionis, in Apollinaris*, XLIII, 1970, pp. 45-57; si veda anche BRUNO ROMANO - UMBERTO SANTINO (a cura di), *Lo sviluppo storico della procedura conciliare*, Giuffrè, Milano, 1963, pp. 170-173 e 296-300.

revisione del *Codex*, nell'elaborare l'insieme dei principî ispiratori della codificazione, approvati a larga maggioranza durante il Sinodo dei Vescovi del 1967, ne avesse dedicato uno (il VI)²⁰⁶ in particolare proprio al principio di uguaglianza fondamentale tra tutti i fedeli, nonché alla necessità di definire e tutelare i diritti delle persone, aggiungendovi poi, al VII, il bisogno specifico di provvedere a quanto, sino a quel momento, aveva latitato nella giustizia amministrativa della Chiesa: i ricorsi amministrativi, la corretta amministrazione ispirata a funzioni estranee a logiche di mero potere e di mera autorità, ed una distinzione tra le varie competenze della potestà ecclesiastica²⁰⁷.

L'opera di cambiamento incontrò la sua piena radicalizzazione attraverso la già menzionata Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae Universae*, mediante la quale fu introdotta, al n. 106, la *Sectio Altera* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica²⁰⁸, aprendo, in questo

²⁰⁶ Tale principio, intitolato “*De tutela iurium personalium*”, prevedeva: “*Quaestio eaque gravis in futuro Codice solvenda proponitur, videlicet, qua ratione iura personarum definenda tuendaque sint. Sane potestas una est eaque residet in Superiore sive Supremo sive inferiore, nempe in Romano Pontifice et in Episcopis diocesanis, in respectivo ambitu completa. Quod unicuique, pro communitatis sibi assignatae servitio tota competat, unitatem firmat potestatis, eamque pro pastorali cura subditorum admodum conferre nemo dubitabit. Verum tamen usus huius potestatis in Ecclesia arbitrarius esse non potest, idque iure naturali prohibente atque iure divino positivo et ipso iure ecclesiastico. Unicuique christifidelium iura agnoscenda ac tuenda sunt, et quae in lege naturali vel divina positiva continentur, et quae ex illis congruenter derivantur ob insitam socialem conditionem quam in Ecclesia acquirunt et possident. Et quoniam se non omnes eandem functionem in Ecclesia habent, neque idem statutum omnibus convenit, merito proponitur ut in futuro Codice ob radicalem aequalitatem quae inter omnes christifideles vigere debet, tum ob humanam dignitatem tum ob recepta baptismata, statutum iuridicum omnibus commune condatur, antequam iura et officia recenseantur quae ad diversas ecclesiasticas functiones pertinent*”.

²⁰⁷ Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, cit., pp. 77-85. In argomento cfr. anche ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, cit., pp. 366-371.

²⁰⁸ Nel 1968 furono approvate, *ad experimentum*, ma non formalmente promulgate, le norme della Segnatura Apostolica, contenenti, tra l'altro, la disciplina sulla procedura da seguire nel processo contenzioso amministrativo: cfr. SEGRETERIA DI STATO, *Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae servandae post Constitutionem Apostolicam Pauli PP. VI Regimini Ecclesiae Universae*, 25 marzo 1968, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. VIII, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1984, pp. 522-587. Molte di esse sono ancora in uso, seppur filtrate attraverso alcune modifiche apportate da BENEDETTO XVI, *Litterae Apostolicae motu proprio datae “Antiqua*

modo, una strada ben delineata nel senso di rendere concreta ed effettiva la possibilità di dirimere, a mezzo di procedure a natura squisitamente giudiziaria, i contrasti eventualmente sorti da un atto di potestà amministrativa ecclesiastica²⁰⁹, e ad essa presentati per interposto appello o ricorso avverso la decisione del competente Dicastero, ogni qual volta si discutesse se l'atto stesso avesse, o meno, violato una determinata disposizione normativa²¹⁰. Detta violazione di legge, tra l'altro, poteva sussistere “*sive in procedendo, sive in decernendo*”²¹¹, così come affermato dalla Pontificia Commissione per l'interpretazione dei Decreti del Concilio Vaticano II²¹².

Al di là delle considerazioni in base alle quali vi sarebbe da discutere sulla circostanza che la determinazione del sistema di diritto amministrativo canonico contenzioso sia stata opera non di una legge

Ordinatione”, 21 giugno 2008, in *A.A.S.*, C (2008), pp. 513-538, la cui versione in lingua italiana è rinvenibile in IDEM, *Legge propria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. XXV, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2011, pp. 616-671.

²⁰⁹ In argomento cfr. IGNACIO GORDON, *De Curia Romana renovata. Renovatio “desiderata” et renovatio “facta” conferuntur*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LVIII, 1969, pp. 59-116; cfr. anche ALFONS MARIA STICKLER, *Le riforme della Curia nella storia della Chiesa*, in PIERO ANTONIO BONNET - CARLO GULLO (a cura di), *La Curia Romana nella Costituzione Apostolica “Pastor Bonus”*, cit., pp. 13-15.

²¹⁰ Chiaro è, sul tema, l'art. 96 delle *Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae servandae post Constitutionem Apostolicam Pauli PP. VI Regimini Ecclesiae Universae*, così come riportato da XAVIER OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, vol. III, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1972, c. 5328.

²¹¹ In argomento cfr. PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., pp. 172-179; JOSÉ MARIA PINTO GÓMEZ, *Verba “error iuris sive in procedendo sive in decernendo” in Responso Pontificiae Commissionis Interpretationis*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978, pp. 649-655.

²¹² Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO DECRETIS CONCILII VATICANI II INTERPRETANDIS, *Responsa ad proposita dubia*, 11 gennaio 1971, p. II, ad. 3, in *A.A.S.*, LXIII (1971), p. 330. Sul punto cfr. DINO STAFFA, *Praesupposita recursus ad Alteram Sectionem Signaturae Apostolicae*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978, p. 527; IDEM, *De tutela iudiciali amministrativa, id est de iustitia administrativa apud S. Tribunal Signaturae Apostolicae deque ordinatione tribunalium interdiocesanorum*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXIII, 1974, pp. 174-175. Uno sguardo più ampio è fornito da LORENZO SPINELLI, *Note sulla giustizia amministrativa nel vigente ordinamento canonico*, in *Arch. giur.*, 189, 1975, p. 8.

proveniente da una autorità suprema, bensì di un frastagliato insieme di responsi della Pontificia Commissione per l'Interpretazione dei Decreti del Concilio Vaticano II e di norme approvate, sì, dalla suprema autorità, ma non promulgate²¹³, può notarsi come il sistema delineato nel 1971 fosse palesemente ispirato a quello amministrativo vigente nell'ordinamento italiano, con la particolarità che, mentre nel sistema statale, oltre al giudizio di legittimità, era presente anche la possibilità di promuovere un'azione presso il giudice ordinario avverso un atto amministrativo ritenuto lesivo di un diritto, nel sistema canonico, invece, era previsto unicamente il ricorso alla *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica, e soltanto per l'illegittimità dell'atto impugnato, restando in vigore la limitazione prevista dal can. 1601 del *C.I.C.* del 1917, a tenore del quale non era consentito al giudice ordinario, vale a dire al Tribunale della Rota Romana, di effettuare un giudizio in merito alla lesione di un diritto da parte di un atto emanato dall'autorità amministrativa. In altri termini, dunque, la distinzione concettuale, mutuata dal diritto italiano, tra le categorie di legittimità e di merito, applicata all'ordinamento canonico vigente il can. 1601, rappresentava certamente una nota stonata, in termini di restrizioni alla tutela dei diritti degli amministrati, nella dinamica di un percorso evolutivo che mirava a concretizzare il più possibile le acquisizioni teoriche elaborate in sede conciliare.

Alla luce dei fatti ci si trovava, comunque, a fare i conti con la costituzione, a livello supremo del governo ecclesiastico ed a completamento del già operativo ricorso gerarchico, di un vero e proprio tribunale contenzioso amministrativo, che si proponeva di raggiungere, in breve tempo, le garanzie tecnico-giuridiche necessarie a svolgere i propri compiti in piena conformità allo spirito della funzione di cui si facevano emanazione, nonostante non fossero infrequenti, in dottrina,

²¹³ Condivide tali perplessità EDUARDO BAURA, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, in EDUARDO BAURA - JAVIER CANOSA (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 8.

opinioni orientate ad una presunta insufficienza, da parte delle statuizioni emanate dalla *Sectio Altera*, di quei requisiti formali e sostanziali propedeutici ad una piena efficacia e validità giuridicamente vincolante nei confronti dei destinatari degli atti emanati²¹⁴. Indubbiamente la costituzione della *Sectio Altera* costituì una “*magna innovatio*” per tutto il sistema amministrativo della Chiesa, pur trovando appoggio anche nei lavori della Pontificia Commissione per la Revisione del Codice²¹⁵, ove erano stati preparati, già alcuni mesi prima della *Regimini Ecclesiae Universae*, i principî guida che avrebbero dovuto ispirare tutta l’attività del Supremo Tribunale, tra i quali spiccava per progressismo ed attenzione alle istanze dei fedeli il già citato n. VII²¹⁶. Sulla base di un

²¹⁴ In questo senso cfr. DOLORES GARCIA HERVAS, *Presupuestos constitucionales de gobierno y la función judicial en la Iglesia*, EUNSA, Pamplona, 1989, pp. 423-424.

²¹⁵ Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Quaestio de ordinatione systematica novi Codicis Iuris Canonici. Adumbratum schema E. mis Patribus Commissionis proponitur (Sub secreto)*, Typis Polyglottis Vaticanis, Città del Vaticano, 1968, p. 5 ss.

²¹⁶ Si tratta del principio intitolato “*De ordinanda procedura ad tuenda iura subiectiva*”, a tenore del quale: “*Neque id sufficit ut tutela iurium in Iure nostro convenienter vigeat. Agnoscenda enim sunt iura subiectiva vera et propria sine quibus ordinatio iuridica societatis vix concipitur. Proclamari idcirco oportet in Iure Canonico principium tutelae iuridicae aequo modo applicari Superioribus et subditis, ita ut quaelibet arbitrietas suspicio in administratione ecclesiastica penitus evanescat. Haec finalitatis obtineri solummodo potest mediantibus recursibus sapienter a iure dispositus ut ius suum quod quis ab inferiore instantia laesum reputet, in superiore restaurari efficaciter possit. Dum in Codice Iuris Canonici recursus et appellationis iudiciales sufficienter regulatae secundum iustitiae exigentias reputantur, et contra communis opinio canonistarum censet recursus administrativus non parum deficere in ecclesiastica praxi et administratione iustitiae. Exinde necessitas ubique persentitur ordinandi in Ecclesia tribunalia administrativa secundum gradus et species, ita ut defensio iurium in eisdem habeat propriam et canonicam proceduram quae apud auctoritates diversi gradus apte evolvatur. Admisso hoc principio, potestatis ecclesiasticae clare distinguantur diversae functiones, videlicet legislativa, administrativa et iudicialis, atque apte definiatur a quibusdam organis singulae functiones exerceantur. Nostri Codicis pariter erit statuere quatenus in concreto actiones concedantur apud tribunalia administrativa experiendae, processus administrativi regulas definire, necnon organa stabilia constituere, quae eosdem conoscere valeant. Facilius iustitiam administrativam ordinari quoad actus administrativos in comperto est; difficilior vero si recursus concedi debeant et applicari ipsis quoque normis gradus inferioris, si et in quantum superioribus contradicant. In optatis est ut tamquam regula generalis habeatur quod quilibet processus sit publicus, nisi iudex propter rerum et personarum adiuncta aestimaverit, certis in casibus, secreto esse procedendum. Requiritur autem ut, in processu sive iudicali sive amministrativo, recurrenti vel reo manifestentur omnes rationes quae contra ipsum invocantur*”. Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI

forte consenso ottenuto in assemblea episcopale (148 *Placet*; 39 *Placet iuxta modum*; 0 *Non placet*)²¹⁷, fu approntato, da parte della Commissione codificatrice, un primo iniziale schema “*De procedura administrativa*”, composto da 21 canoni, all’interno dei quali si stabilivano: le norme circa la natura degli atti amministrativi suscettibili di ricorso; le tre vie attraverso le quali detti atti potevano essere impugnati (ricorso gerarchico, ricorso al tribunale amministrativo ed azione giudiziaria ordinaria); le molteplici istanze e modalità procedurali afferenti i costituenti tribunali amministrativi²¹⁸. Lo schema in esame fu oggetto di un ulteriore perfezionamento nell’ambito di tre sessioni suppletive di Consultori, nel 1971, venendo, successivamente, inviato ai membri della Commissione, alle Conferenze episcopali ed ai Dicasteri della Curia Romana²¹⁹.

Ad un primo sguardo emerge, in maniera evidente, un ampliamento in merito alla competenza dei tribunali amministrativi, per quanto concerneva le norme allora vigenti per la disciplina dell’attività della Segnatura Apostolica²²⁰. Pur rimanendo in una posizione di circospezione rispetto ad una approfondita indagine circa le osservazioni sollevate nell’ambito della consultazione di tale progetto del contenzioso amministrativo, va, ad ogni modo, constatato come non siano di certo mancate critiche e perplessità circa la congruenza dottrinale e la

RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, cit., p. 83.

²¹⁷ I risultati delle votazioni sono disponibili in *Communicationes*, I, 1969, p. 100, così come riportato anche da JULIÁN HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, cit., p. 20.

²¹⁸ Le relazioni dei Consultori, il cui relatore era il prof. PIO CIPROTTI, sono consultabili in *Communicationes*, II, 1970, pp. 191-194.

²¹⁹ Anche i relativi testi sono disponibili in *Communicationes*, IV, 1972, pp. 35-38.

²²⁰ Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Schema canonum De procedura administrativa (reservatum)*, Typis Polyglottis Vaticanis, Città del Vaticano, 1972, pp. 5-6, ove si evinceva che “*Praeter competentiam, quae habet Sectio Altera Signaturae Apostolicae, videndi scilicet de legitimitate actus administrativi, potestas quoque datur videndi de reparatione damnorum; praeterea ipsa potestas videndi de legitimitate actus aliquantulum augetur, quia praeter ius videndi utrum actum ipsum legem aliquam violaverit, datur quoque ius vivendi utrum generalia iuris aequitatisve canonicae principia servata sint et utrum motiva in decreto allata sint vera*”.

possibilità ed utilità pratica delle norme *de quibus*, negandone la compatibilità con l'indole essenziale della Chiesa, soprattutto in riferimento alla presenza dei tribunali locali ed alla loro ipotetica abilitazione a giudicare i Vescovi diocesani²²¹, la cui potestà sarebbe stata legittimamente posta in discussione, al più, dal Collegio episcopale o dal Romano Pontefice in persona. Per quanto concerneva, invece, l'opportunità di istituire dei tribunali amministrativi, se ne sottolineava, oltre alle difficoltà imputabili alla mancanza di personale, il timore che potesse scaturire una progressiva complicazione dell'attività pastorale dalla possibilità di esperire opposizioni sistematiche mediante ricorsi amministrativi e conseguenti liti e contestazioni²²².

Non può costituire un vero e proprio azzardo l'ipotesi che furono proprio tali perplessità a costituire un freno decisivo per la promulgazione di un progetto di *Motu Proprio "Administrativae potestatis"*, inviato alla Segreteria di Stato l'8 novembre del 1973 ma mai entrato, ufficialmente, nel novero dei documenti emanati a livello generale. Pur tuttavia le norme sulla procedura amministrativa e sulla costituzione dei tribunali amministrativi, comprese le modalità che si sarebbero dovute seguire relativamente al procedimento dinanzi ad essi

²²¹ Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Acta Commissionis. Opera Consultorum in parandis canonum schematibus. III. De recognoscendis normis generalibus Codicis Iuris Canonici*, in *Communicationes*, III, 1971, p. 82. Sembra utile, in proposito, richiamare parte del contenuto della missiva del Cardinale PERICLE FELICI, con la quale si trasmetteva lo schema per la consultazione, reperibile in *Communicationes*, IV, 1972, p. 36: "*Schemate canonum per praedictum coetum praeparatur, mens est Summi Pontificis ut antequam materia in novo Codice edatur, eadem per peculiare documentum, experimenti causa, aptis normis ordinetur, consultis prius tamen tum Conferentiis Episcopalibus tum Sacris Curia Romanae Dicasteriis*". Analogo contenuto in PERICLE FELICI, *Relatio circa "principia quae Codici Iuris Canonici recognitionem dirigant"*, in *Communicationes*, I, 1969, p. 90. Il progetto legislativo, perciò, si articolava in questo modo: I) *Normae generales* (cann. 1-7); II) *De recursibus adversus decreta*: 1) *Normae communes* (cann. 8-14); 2) *De recursu hierarchico* (cann. 15-16); 3) *De recursu ad tribunal administrativum* (cann. 17-18); 4) *De tribunalium administrativorum constitutione* (cann. 19-22); 5) *De ratione procedendi apud tribunalia administrativa* (cann. 23-26).

²²² Si faceva portavoce di tali preoccupazioni PIO CIPROTTI, *Relatio introductiva*, in *Communicationes*, V, 1973, p. 236; IDEM, *La giustizia amministrativa nella revisione del Codex Iuris Canonici*, in AA.VV., *De iustitia administrativa in Ecclesia (Studia et Documenta iuris canonici, XI)*, cit., p. 131.

instaurato, furono assorbire all'interno dello schema completo del nuovo *Codex*, approntato il 29 giugno 1980 e sottoposto alla consultazione dei membri della Commissione, successivamente in Plenaria, nell'ottobre del 1981. I membri della Commissione, tra l'altro, in conseguenza di un preciso interrogativo loro posto²²³, e mossi dall'esigenza di venire incontro alle esigenze delle più ampie comunità a livello locale, decisero di approvare a larga maggioranza (53 *Placet*; 6 *Non placet*) la costituzione, a livello, però, facoltativo, dei tribunali amministrativi di primo e secondo grado, secondo il prudente apprezzamento delle Conferenze episcopali. L'elemento della facoltatività (che portò, comunque, ad una totale assenza di tribunali amministrativi) fu conservato anche all'interno dello *Schema novissimum* del *Codex* del 25 marzo 1982²²⁴; tuttavia, a seguito di un esame, da parte della speciale Commissione (composta da sei esperti, tre Cardinali e due Vescovi in ausilio al Pontefice), subirono un netto stralcio²²⁵, fissando la definitività del sistema che prevedeva, oltre al ricorso gerarchico, la possibilità di adire unicamente il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica.

Il corpo legale del nuovo *Codex* del 1983 presentò l'importante elemento di novità, rispetto al precedente, di prevedere una regolamentazione del ricorso gerarchico, ai cann. 1732-1739, e di attribuire al Tribunale della Segnatura Apostolica il giudizio “*de contentionibus ortis ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae ad*

²²³ Il testo del quesito era così formulato: “*Utrum constitutio tribunalium administrativorum, de quibus in can. 1689, manere possit facultativa, prout statuitur in ipso canone*”. Il testo del can. 1609 dello schema recitava: “§1. *Unaquaeque Episcoporum Conferentia tribunal administrativum stabiliter constituere potest, vel, si opus sit, plura per territorium distribuita, quae videant in primo gradu de recursibus adversus decreta ab Episcopis vel ab inferioribus auctoritatibus extra iudicium lata.* §2. *Episcoporum Conferentia potest statuere ut hoc tribunal competens sit ad videndum etiam de recursibus adversus decreta ab omnibus vel nonnullis ipsius Conferentiae organis, non autem ab ipsa Conferentia lata; quod si ea tribunalia plura sint, potest huiusmodi competentia vel uni vel pluribus tribui*”.

²²⁴ In particolare nei cann. 1736-1746 e 1750-1763.

²²⁵ Sul punto cfr. VINCENZO FAGIOLO, *Dal Concilio Vaticano II al nuovo Codice di Diritto Canonico*, in *Vivarium*, IV, 1980-1983, pp. 41-43. In senso analogo cfr. CHRISTOPH THEOBALD, *La recezione del Vaticano II. Tornare alla sorgente*, vol. I, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2011, pp. 85-91.

eam legitime delatis” (can. 1445, §2, raccogliendo, in sostanza, la relativa norma della *Regimini Ecclesiae Universae*)²²⁶; a ciò si aggiunge che il can. 1400, §2, ed il can. 149, §2, operano un riferimento generico al “tribunale amministrativo”, cosicché non è mancato, in dottrina, chi abbia ipotizzato una volontà del legislatore di non precludere, in via assoluta, la possibilità di istituire tribunali amministrativi a livello territorialmente inferiore²²⁷, sulla falsariga di quanto accaduto, negli anni immediatamente successivi al Concilio, in realtà giuridiche extraeuropee, ad es. gli Stati Uniti, ove si avvicendarono tentativi, a fortuna alterna, di istituire organi di giurisdizione contenziosa a livello locale²²⁸.

Certamente si trattò di un trapianto normativo non scevro di arricchimenti contenutistici, anche in punto di garanzia della legalità del

²²⁶ Fa notare EDUARDO BAURA, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, cit., p. 9, n. 13, che “nel testo del canone, il soggetto della frase a cui si riferisce il pronome «*eam*» è «*ipsum Tribunal*»; molto probabilmente l’errore è dovuto al fatto che si stesse pensando alla Segnatura. Si tratta di una svista in latino senza importanza, ma capitata proprio nel canone relativo al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica!”.

²²⁷ Cfr. ZENON GROCHOLEWSKI, *Il sistema dei ricorsi e la giurisdizione dei tribunali amministrativi*, in JAVIER CANOSA (a cura di), *I principi per la revisione del Codice di diritto canonico. La ricezione giuridica del Concilio Vaticano II*, cit., p. 491.

²²⁸ In argomento cfr. ZENON GROCHOLEWSKI, *I tribunali regionali amministrativi nella Chiesa*, cit., pp. 135-165; EDWARD MICHAEL EGAN, *De consiliis administrativis ecclesiasticis in Civ. Foed. Amer. Sept. Constitutis*, cit., pp. 593-606. Notizie sulla costituzione di tribunali amministrativi si hanno, anzitutto, nell’ambito della sperimentazione del progetto di *Due process* all’interno delle Diocesi degli Stati Uniti, secondo un progetto che prevedeva l’istituzione di tribunali amministrativi a livello diocesano, regionale e nazionale. Due organismi diocesani furono eretti nelle Diocesi di Milwaukee e di St. Paul-Minneapolis, ma il sistema subì una rivisitazione che condusse ad un cambio di denominazione in *Court of Equity*: sul tema cfr. DIANE L. BARR - JOHN P. BELL - JOSEPH N. PERRY - PATRICIA MCGREY (a cura di), *The final report of the committee on experiment in Due process in the Church*, in *Canon Law Society of America Proceedings*, 61, 1999, pp. 137-159. Per alcuni riferimenti circa la costituzione di un tribunale amministrativo nei Pesi Bassi, da parte della Commissione *Iustitia et Pax*, cfr. KURT MARTENS, *La protection juridique dans l’Église: les tribunaux administratifs, la conciliation et le Due Process*, in *Studia Canonica*, XXXVI, 2002, pp. 249-251. In via generale cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Tribunali amministrativi a livello particolare*, in EDUARDO BAURA - JAVIER CANOSA (a cura di), *La giustizia nell’attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., p. 188; interessanti anche gli spunti di KURT MARTENS, *Administratives procedures in the Roman catholic Church. Difficulties and Challenges*, in *Ephemerides Theologicae Lovanienses*, LXXVI, 2000, pp. 354-380.

munus ecclesiastico²²⁹, sia attraverso i cann. 135 e 191, in materia di triplice distinzione di funzioni²³⁰, nonostante tendenze radicate in senso contrario²³¹, nell'esercizio della *potestas regiminis*, sia attraverso i cann. 25-93 in merito alla normativa sugli atti amministrativi singolari, contro i quali, a tenore del can. 1732, può proporsi ricorso, sia gerarchico che di tipo contenzioso-amministrativo. In materia di norme comuni per tutti gli atti amministrativi singolari, poi, (cann. 35-47), si è osservato come, già in base ad una semplice analisi dei contenuti delle norme *de quibus* (autorità legittimata ad emettere l'atto amministrativo, interpretazione del medesimo, la forma scritta *ad substantiam*, l'eventuale carenza dell'effetto, le condizioni apposte *ad validitatem*, la non cessazione dell'atto "*resoluto iure statuentis*", nonché la sua revoca), sia di immediato impatto la circostanza che esse siano dotate di una significativa rilevanza ai fini dell'eventuale impugnazione degli atti amministrativi in esame²³². E non minore rilevanza assumono, in questa prospettiva, i canoni in materia di regolamentazione dettagliata delle molteplici tipologie di atti amministrativi singolari (cann. 45-58), nella fattispecie decreti e precetti, che costituiscono la maggiore quantità di

²²⁹ Cfr. JULIÁN HERRANZ, *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, cit., pp. 141-169.

²³⁰ Osserva, in maniera chiara, JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., p. 256, che "non c'è nulla che impedisca l'applicazione nella Chiesa del principio della distinzione delle funzioni". Sul tema, in via anche comparativa con il diritto statale, cfr. JÓSEF KRUKOWSKI, *Introduzione alla disciplina del diritto amministrativo ecclesiastico*, in *Apollinaris*, LXI, 1988, 155-174.

²³¹ In questo senso cfr. ANTONIO VITALE, *Note sul problema della distinzione fra giurisdizione e amministrazione nel diritto canonico*, cit., p. 338, il quale, senza mezzi termini, osservava: "Nessun dubbio, perciò, che l'assetto giuridico della Chiesa, in cui non è possibile riscontrare istituti giuridici che il giurista laico non saprebbe fare a meno di ritenere essenziali per la migliore organizzazione della vita sociale, ma che, invece, sarebbero perfettamente inutili in una società come quella costituita dai membri della cattolicità, risulta pienamente rispondente al clima ed allo stile di vita dei soggetti cui si rivolge, ed è inoltre perfettamente idoneo alla sua funzione, che è quella di rappresentare uno dei mezzi attraverso cui la Chiesa, già «regno esistente e vivente, ma pellegrinale e velato», persegue il suo fine, che è la stessa vita eterna".

²³² Cfr. ZENON GROCHOLEWSKI, *Giustizia amministrativa nel nuovo Codice di diritto canonico*, cit., pp. 346-347.

atti sottoposti a ricorsi²³³. Un particolare rilievo presentano, nell'ambito della nuova sistemazione del *Codex* del 1983, le nuove disposizioni tendenti ad evitare lo strumento dei ricorsi amministrativi²³⁴, quali il disposto del can. 1733, §1, circa il pacifico tentativo di conciliazione volto a risolvere la controversia fuori dall'ambito giudiziario, o la possibilità data alle Conferenze episcopali e, in via alternativa, ai singoli Vescovi diocesani, di costituire uffici o consigli diocesani deputati a rinvenire eque soluzioni al caso concreto, sia in una fase anteriore alla lite che in qualsiasi momento della vertenza (can. 1773, §2), o, ancora, l'obbligo della “*petitio revocationis vel emendationis decreti*”, antecedente alla proposizione del ricorso vero e proprio²³⁵, secondo quanto disposto dal can. 1734.

²³³ Per un'analisi esaustiva sul tema si rinvia ad ANTONIO INTERGUGLIELMI, *I Decreti singolari nell'esercizio della Potestà amministrativa della Chiesa particolare*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2012, pp. 117-184.

²³⁴ Cfr. PATRICK VALDRINI, *Recours et conciliation dans les controverses avec les supérieurs*, in *L'Année Canonique*, 28, 1984, pp. 83-90.

²³⁵ Riguardo questo istituto è discusso, in dottrina, se possa trattarsi di una fattispecie analoga a quella prevista, nell'ordinamento statale, dall'art. 7, d.P.R. 1199/1971, in materia di ricorso in opposizione. Si esprime in maniera negativa, argomentando tale orientamento sulla base della presunta carenza del carattere di impugnazione o di reclamo, tipico dei ricorsi, JORGE MIRAS, *Sub can. 1734*, in ÁNGEL MARZOA - JORGE MIRAS - RAFAEL RODRÍGUEZ OCAÑA (a cura di), *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico*, 2° ed., EUNSA, Pamplona, 1997, p. 2133; in senso analogo EDUARDO LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 459. Altri, invece, lo qualificano come un vero ricorso, in considerazione del fatto che l'attività del soggetto leso appare quella tipica di impugnazione, in quanto non si potrebbe non definire tale l'attività di chi richiede, in forma scritta, la revoca o la correzione di un decreto ritenuto lesivo, nonché la sospensione della sua efficacia, nelle forme e nei termini stabiliti dalla legge: in questo senso cfr. PIO CIPROTTI, *L'opposizione al provvedimento amministrativo canonico*, in *Apollinaris*, LV, 1982, pp. 737-751. Ciò si verifica, tra l'altro, ancorché si tratti di un ricorso atipico, in quanto presentato al medesimo autore dell'atto. Anzi, tale procedimento è idoneo a favorire, in sede di riesame dell'atto, quel contraddittorio che eventualmente sia mancato in fase di deliberazione dell'atto impugnato, consentendo non solo una più realistica ponderazione tra l'interesse primario e quelli secondari delle parti, ma, altresì, una migliore difesa dell'interessato, nonché una caducazione del senso di contrapposizione che può inficiare, in situazioni siffatte, i rapporti tra autorità gerarchica e gli altri fedeli: sul punto cfr. ANDREA BETTETINI, *Il computo dei termini nel contenzioso amministrativo*, in EDUARDO BAURA - JAVIER CANOSA (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., p. 329. Cfr. anche MICHEL THÉRIAULT, *Le “beneficium novae audientiae” dans la procédure de recours contre les décrets administratifs*, in *Studia Canonica*, XXIX,

Si tratta di disposizioni volte a testimoniare, in maniera eloquente, il predominante spirito riconciliativo al quale deve ispirarsi la giustizia amministrativa canonica e che, già collocate all'interno dello *Schema de procedura amministrativa* del 1972, ove presentavano la caratteristica di essere *normae communes*, valide, cioè, per qualsiasi tipologia di ricorso, sia nei confronti dell'autorità gerarchicamente superiore, sia nei confronti dell'organo giudiziario, si ritrovano trasfuse nel corpo sistematico del nuovo *Codex* in maniera differente, facendo, cioè, riferimento diretto ai ricorsi gerarchici; questa particolare circostanza è motivata dal fatto che il ricorso contenzioso-amministrativo al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica richiede, in via preliminare, di aver intentato, con esito negativo, un ricorso di tipo gerarchico, applicandosi, tuttavia, ad esso in sede di giudizio dinanzi alla Segnatura la norma del can. 57 in materia di silenzio amministrativo, *rectius* di silenzio-rigetto²³⁶, la quale apre anche alcune interessanti riflessioni per quanto concerne la problematica delle impugnazioni, sia in relazione ai decreti giudiziari che extragiudiziali²³⁷.

1995, p. 95 ss.; Per una obbligatorietà della preventiva "*petitio*" cfr. PIO VITTORIO PINTO, *Diritto amministrativo canonico. La Chiesa: mistero e istituzione*, cit., p. 348.

²³⁶ Cfr. JORGE MIRAS, *L'oggetto del contenzioso amministrativo*, in EDUARDO BAURA - JAVIER CANOSA (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., p. 290, il quale osserva come, certamente, la regolamentazione del silenzio amministrativo nel *Codex* latino non preveda l'emanazione *ope legis* di un atto amministrativo di rifiuto, ma, tuttavia, permetta soltanto "la proposizione del ricorso contro un diniego presunto, cioè *come se* ci fosse stato un atto amministrativo, senza precludere, però, all'autorità che non ha risposto nei termini prefissati la possibilità di farlo successivamente". Appare chiaro che la norma del can. 57 offre un chiaro spunto per considerare come l'ordinamento canonico cerchi di offrire una tutela, il più possibile effettiva, nei confronti delle situazioni giuridiche degli amministrati, non solo di fronte ad atti amministrativi formalmente emessi, ma anche di fronte ad attuazioni o atteggiamenti dell'amministrazione che, per azione od omissione, producono, di fatto, effetti giuridici sostanzialmente equiparabili a quelli di un atto formale impugnabile. Sul tema cfr., *amplius*, GIAN PAOLO MONTINI, *I tempi supplementari nei ricorsi gerarchici presso la Curia Romana e il ricorso alla Segnatura Apostolica. L'art. 136 §2 del Regolamento Generale della Curia Romana tra normativa, prassi e giurisprudenza*, in JAMES J. CONN - LUIGI SABBARESE (a cura di), *Iustitia in caritate. Miscellanea di studi in onore di Velasio De Paolis*, Urbaniana University Press, Città del Vaticano, 2005, pp. 523-548.

²³⁷ La necessità dell'appello sia in materia di decreti giudiziari che extragiudiziali è dottrina risalente ad INNOCENZO IV, Costituzione *Concertationi* - *Cap. VIII* "De

La generale materia del ricorso gerarchico, inoltre, ha subito un notevole perfezionamento, non soltanto dal punto di vista della determinazione dei termini perentori per la presentazione del ricorso²³⁸, ex can. 1737, §2 (15 giorni utili dall'intimazione del decreto), il che si rivela estremamente utile ai fini della prevenzione di un eccessivo dilungarsi di tensioni conflittive a scapito della *communio ecclesiale*²³⁹, quanto anche in virtù della presenza di una norma assente nella legislazione precedente, vale a dire il can. 1738, in riferimento alla possibilità, da parte del ricorrente, di servirsi di un avvocato o di un procuratore²⁴⁰.

Di qui il diritto conseguente della parte attrice a presentare con competenza le necessarie motivazioni²⁴¹ e prove, elementi fondamentali

Appellationibus” in VI^o partes, in HEINRICH DENZINGER - ALFONS SCHÖNMETZER, *Enchiridion symbolorum definitionum et declarationum de rebus fidei et morum*, cit., pp. 453-467, ove, riprendendo il can. del Concilio Lateranense IV, si afferma: “*Cordi nobis est, lites minuere et laboribus relevare subiectos. Sancimus igitur ut si quis in iudicio vel extra super interlocutoria vel gravamine aliquo ad nos duxerit appellandum, causam appellationis in scriptis assignare deproperet; petat apostolos quos ei praecipimus exhibere etc.*”, stabilendo potersi appellare “*quibuslibet extraiudicialibus actibus*”.

²³⁸ Sul punto cfr. HANS HEIMERL, *Der hierarchische Rekurs*, in *Österreichisches Archiv für Kirchenrecht*, XXXV, 1985, pp. 158-177.

²³⁹ Cfr. ALOIS VAN HOVE, *De consuetudine. De temporibus supputatione. Commentarium Iovaniense in Codicem Iuris Canonici*, H. Dessain, Mechliniae-Romae, 1933, n. 320, p. 281 ss.; cfr. anche GOMMARUS MICHIELS, *Normae generales iuris canonici. Commentarius Libri I Codicis Iuris Canonici*, 2^o ed., vol. II, Desclee & Co., Parisiis-Tornaci-Romae, 1949, p. 274. In via più generale veda anche JOHN J. COUGHLIN, *Communio and administrative justice*, in *Apollinaris*, LXXV, 2002, 3-4, pp. 739-743.

²⁴⁰ Sul punto cfr. JULIÁN HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, cit., p. 24; JOAQUÍN LLOBELL, *I principi del processo canonico: aporia, mimetismo civilistico o esigenza ecclesiale?*, in *Il diritto ecclesiastico*, 107, 1996, I, p. 125.

²⁴¹ In argomento cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Historia de la motivación de la sentencia canónica*, Caja de Ahorros y Monte de Piedad, Zaragoza, 1985, p. 34 ss.; IDEM, *Sentenza: decisione e motivazione*, in AA.VV., *Il processo matrimoniale canonico*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1988, pp. 302-329. La necessità di fornire una adeguata motivazione del provvedimento compare finanche nei primissimi documenti canonici: cfr. INNOCENZO IV, *Quum Medicinalis (VI^o 5.11.1) - Concilio di Lione, Costituzione I, 19*, in ISTITUTO PER LE SCIENZE RELIGIOSE (a cura di), *Conciliorum Oecumenicorum Decreta*, ed. bilingue, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1991, p. 291, ove si sanciva la nullità per le decisioni non adeguatamente giustificate. D'altra parte, in ambito canonico, si tratta di un principio che viene fatto risalire

ed imprescindibili della *rationabilitas* del provvedimento dell'autorità, finanche rispondendo con argomenti contrari²⁴² e vantando il diritto ad ottenere una pronuncia entro una tempistica ragionevole²⁴³, giungendo, così, ad una completa introduzione, nel sistema dei ricorsi gerarchici, di un forte carattere contraddittorio del procedimento. Tutto ciò ha contribuito, senza dubbio, ad una nuova configurazione del ricorso gerarchico all'interno del nuovo *Codex*, secondo modalità differenti rispetto a quelle seguite dalla precedente legislazione e sicuramente più attente ad alcuni aspetti in punto di garanzie giuridiche nei confronti dei diritti dei fedeli.

La dinamica del contenzioso amministrativo, d'altro canto, si lega necessariamente alle disposizioni sulla competenza della Segnatura Apostolica; non vi è, infatti, chi non abbia rilevato come, pur non parlandosi esplicitamente di “sezioni”²⁴⁴, secondo la stessa logica seguita

direttamente alle parole di Gesù Cristo, come riportate da *Gv* 18,23: “*Si male locutus sum, testimonium perhibe de malo; si autem bene, quid me caedis?*”.

²⁴² Sul punto cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Codex Iuris Canonici Schema Novissimum post consultationem S.R.E. Cardinalium, Episcoporum Conferentiarum, Dicasteriorum Curiae Romanae, Universitatum Facultatum ecclesiasticarum necnon Superiorum Institutorum vitae consecratae recognitum, iuxta placita Patrum Commissionis deinde emendatum atque Summo Pontifici praesentatum*, Typis Polyglottis Vaticanis, Città del Vaticano, 25 marzo 1982, cann. 1737-1738.

²⁴³ Cfr. BENEDETTO XVI, *Allocutio ad Tribunal Rotae Romanae*, 28 gennaio 2006, in *A.A.S.*, XCVIII (2006), pp. 135-138: “Ogni sistema processuale deve tendere, quindi, ad assicurare l’oggettività, la tempestività e l’efficacia delle decisioni dei giudici. [...] La verità cercata nei processi [...] è una verità che si integra nell’itinerario umano e cristiano di ogni fedele. È pertanto assai importante che la sua dichiarazione arrivi in tempi ragionevoli. La Provvidenza divina sa certo trarre il bene dal male, anche quando le istituzioni ecclesiastiche trascurassero il loro dovere o commettessero degli errori. Ma è un obbligo grave quello di rendere l’operato istituzionale della Chiesa nei tribunali sempre più vicino ai fedeli”. Noto è anche il contenuto dell’art. 6, 1° di CONSIGLIO D’EUROPA, *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, Roma, 4 novembre 1950, così come modificata dal Protocollo n. 11, entrato in vigore il 1° novembre 1998, in www.echr.coe.int/Fr/BasicTexts.htm, nel senso che “Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente ed imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri”. Cfr. anche GIAN PAOLO MONTINI, *Il tempo utile (can. 201 §2)*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 16, 2003, p. 101.

²⁴⁴ Cfr. ZENON GROCHOLEWSKI, *I tribunali apostolici*, in MICHEL THÉRIAULT - JEAN THORN (a cura di), *Le nouveau Code de droit Canonique. Actes du V Congrès International de Droit Canonique (The new Code of Canon Law. Acts of 5th*

nella Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, agli artt. 121-125, tuttavia il *Codex* del 1983 si preoccupa di raggruppare, in tre differenti paragrafi, le differenti categorie di competenze della Segnatura Apostolica, dedicando, al §2, alle sue concrete mansioni quale tribunale contenzioso-amministrativo, nonostante alcune voci in dottrina palesemente contrarie²⁴⁵, statuendo, come già visto, che essa “*videt de contentionibus ortis ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae ad eam legitime delatis*”.

La sobrietà del tenore normativo si spiega, innanzitutto, in virtù del fatto che, come autorevolmente osservato, era logico che le ulteriori precisazioni venissero lasciate alla nuova *Lex Peculiaris* sulla Curia Romana²⁴⁶, a cui rimanda il can. 360, vale a dire alla *Pastor Bonus* e, più di recente, al contenuto della lettera in forma di *Motu Proprio* “*Antiqua Ordinatione*” ad opera di Benedetto XVI; in secondo luogo va considerata la circostanza che già nelle norme comuni sui tribunali amministrativi sussistevano alcune disposizioni a carattere sostantivo e procedurale, suscettibili di applicazione analogica anche nei confronti dei giudizi dinanzi al Tribunale Supremo. Si tratta di disposizioni idonee a ricoprire vari settori dell’attività contenziosa: l’oggetto specifico del ricorso, *rectius* ogni atto amministrativo singolare emesso da un’autorità ecclesiastica inferiore al Romano Pontefice ed al Concilio Ecumenico, *ex* can. 1732 *C.I.C.*; le varie motivazioni a giustificazione del ricorso, *ex* art. 123 della *Pastor Bonus*, a tenore del quale può ricorrersi “*propter violationem legis, vel in decernendo vel in procedendo*”, nonché “*propter*

International Congress of Canon Law), vol. I, cit., pp. 472-475; IDEM, *La Segnatura Apostolica nell’attuale fase di evoluzione*, in ZENON GROCHOLEWSKI - VICENTE CÁRCEL ORTÍ (a cura di), *Dilexit iustitiam. Studia in honorem Aurelii Card. Sabattani*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1984, p. 226. Cfr. anche, per considerazioni di più ampio respiro, IDEM, *De ordinatione ac munere tribunalium in Ecclesia ratione quoque habita iustitiae administrativae*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, XLVIII, 1992, pp. 50-53.

²⁴⁵ Cfr. DOLORES GARCIA HERVAS, *Presupuestos constitucionales de gobierno y la función judicial en la Iglesia*, cit., pp. 391-426.

²⁴⁶ Cfr. JULIÁN HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, cit., p. 24.

motiva non vera in actu administrativo allata” (motivazione, quest’ultima, che tuttavia non è stata recepita in tal senso dalla *Pastor Bonus*, probabilmente a causa del fatto che è stata ritenuta assorbita nella generale *violatio legis in decernendo*)²⁴⁷; la possibilità di proposizione del ricorso non soltanto in relazione ad un giudizio “*de illegitimitate actus*”, ma esteso anche alla riparazione dei danni provocati dall’atto amministrativo²⁴⁸, in ossequio anche alla disposizione di cui al can. 128 del C.I.C. del 1983, a tenore del quale è proclamato l’obbligo di risarcire il danno illegittimamente arrecato da un atto giuridico non conforme a legge²⁴⁹; l’estensione della competenza della Segnatura Apostolica in

²⁴⁷ È di questo avviso ZENON GROCHOLEWSKI, *I tribunali nella Costituzione Apostolica “Pastor Bonus”*, Relazione alla giornata di studi sulla medesima Costituzione Apostolica organizzata dall’Arcisodalizio della Curia Romana, 11 maggio 1989, *Pro manuscripto*, p. 20.

²⁴⁸ Pur essendo il can. 128 una norma vertente più sulle fonti della responsabilità che sulle modalità di esercizio del diritto alla riparazione del danno: sul punto cfr. MARIA D’ARIENZO, *L’obbligo di riparazione del danno in diritto canonico. Percorsi di ricerca*, cit., p. 119; cfr. anche GIAN PAOLO MONTINI, *Resarcimiento de daños*, in AA.VV., *Diccionario general de Derecho Canónico*, vol. VI, EUNSA, Pamplona, 2012, p. 949, il quale evidenzia che “*Esta resistencia del derecho canónico a adentrarse en la articulación del derecho a la reparación puede depender de varios factores comprensibles: la necesidad urgente y primaria de colmar ante todo la laguna sobre las fuentes de responsabilidad por daños; la acción de reparación de daños a instancia de parte [...] y la dificultad generalizada que afecta a todo el cercano ámbito de la ejecución de las decisiones judiciales canónicas*”. Per una configurazione della responsabilità dell’autorità ecclesiastica per danni dovuti ad atti posti illegittimamente, come responsabilità oggettiva, si rinvia alle considerazioni di HELMUTH PREE, *La responsabilità giuridica dell’Amministrazione Ecclesiastica*, in EDUARDO BAURA - JAVIER CANOSA (a cura di), *La giustizia nell’attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., p. 72. Sul punto cfr. anche PETER ERDŐ, *Expressiones obligationis et exhortationis in Codice Iuris Canonici*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXVI, 1987, p. 17 ss.

²⁴⁹ In riferimento alla tipologia di danno, nella tradizione e nella dottrina canonistica si considera risarcibile, oltre il danno patrimoniale, anche quello morale; prova ne costituisce il fatto che il can. 1390, §3, del *Codex* del 1983 stabilisce come riparazione nell’ipotesi di calunnia una “*congrua satisfactio*”, che può consistere anche nella sola *retractatio* prevista dal can. 928. Sul tema cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decisio*, 27 ottobre 1984, *coram RATZINGER*, in *Il diritto ecclesiastico*, 96, 1985, II, pp. 261, ove, nell’ambito di una situazione nella quale il Pontefice aveva concesso, per speciale grazia, alla Segnatura Apostolica la facoltà di giudicare anche nel merito della controversia, si stabilisce che il ricorrente “*restituendum esse a muneri docendi [...] nisi alia aequa solutio concorditer inter partes inveniatur*”, accogliendo, pertanto, l’interpretazione della riparazione anche non patrimoniale del danno. In senso analogo cfr. APOSTOLICUM ROTAE ROMANAE TRIBUNAL, *Decisio*, 23 ottobre 1991, *coram PALESTRO*, in *S. Romanae Rotae Decisiones seu Sententiae*, LXXXIII, 1991, p. 662. Anche la dottrina risulta concorde

relazione ai ricorsi avverso decreti emanati da Dicasteri della Curia Romana o dai medesimi approvati, a conferma di una decisione dell'autorità gerarchicamente inferiore.

Il passaggio dalle elaborazioni teoriche del Concilio Vaticano II ai tentativi di trasposizione giuridica di quel forte rinnovamento ecclesiologicalo che ha accompagnato l'evoluzione della realtà della Chiesa cattolica, all'interno del *Codex* del 1983, hanno, dunque, costituito un propulsore di notevole rilevanza per il rafforzamento della specificità della funzione amministrativa nella sistematica dell'ordinamento canonico, con particolare riferimento alla originalità della Chiesa come *societas* ed ai tratti caratteristici propri delle posizioni giuridiche soggettive dei fedeli, alla cui tutela la giustizia amministrativa ecclesiale deve essere, prima di ogni cosa, protesa e finalizzata. A discapito delle non infrequenti frizioni tra la riflessione scientifica

nel ritenere che, in conformità al can. 6, §2, ed alle norme già presenti nel *Codex* del 1917, debba intendersi, per danno, qualunque lesione od offesa atta ad incidere su qualsiasi tipo di interesse, bene o valore tutelato dal diritto, sia esso economico, fisico, psichico, morale, spirituale o sociale. Sul punto cfr. GIAN PAOLO MONTINI, *Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., p. 189: "La dottrina riteneva sotto l'impero del Codice piano-benedettino risarcibili una serie di danni in cui l'elemento prevalente era non patrimoniale (ad es. la riparazione dei danni: per la non consumazione di un matrimonio cui segua la dispensa *super rato; propter copulas in periodo sponsalium*; per la lesione di diritti che i religiosi hanno *uti singuli*; per il diniego di alcuni sacramenti a chi li chiede *rite et rationabiliter*). Il Codice, inoltre, evidenzia da un lato una ecclesiologia molto più attenta ai beni più propriamente ecclesiali, dall'altro una serie di diritti fondamentali dei fedeli, i quali, appunto, perché costituzionali, non possono non avere una tutela (anche risarcitoria) diretta e completa". Cfr. anche MARGARET POLL CHALMERS, *The remedy of harm in accord with canon 128*, in *Studia Canonica*, XXXVIII, 2004, p. 130; GIUSEPPE LICCIARDI, *La responsabilità dell'autorità amministrativa ecclesiastica per il provvedimento canonico illegittimo*, in *Dir. fam. pers.*, 2009, pp. 789-791; ILARIA ZUANAZZI, *De damnorum riparatione. La responsabilità dell'amministrazione ecclesiale a riparare i danni*, in PIERO ANTONIO BONNET - CARLO GULLO (a cura di), *La Lex Propria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, cit., p. 302. Per alcuni, significativi, riferimenti circa la problematicità dell'esecuzione della sentenza in un sistema basato sul giudizio di mera legittimità come quello dinanzi alla Segnatura Apostolica, anche nell'ottica della riparazione del danno, cfr. GIAN PAOLO MONTINI, *L'esecuzione delle sentenze della "Sectio Altera" della Segnatura Apostolica. Il significato di una lacuna*, in KLAUS LÜDICKE - HEINRICH MUBINGHOFF - HUGO SCHWENDENWEIN (a cura di), *Iustus Iudex. Festgabe für Paul Wesemann zum 75. Geburtstag von seinen Freunden und Schülern*, Ludgerus, Essen, 1990, pp. 553-571.

operata dalla dottrina canonistica e le effettive disposizioni normative alle quali si è pervenuti, può comunque evincersi il raggiungimento di un significativo traguardo: la stessa giustizia amministrativa nella Chiesa, infatti, non soltanto ha confermato, nei fatti, la ampia possibilità della sua esistenza, corroborata dalla circostanza di un'evidente compatibilità con la peculiare natura *iuris divini* della società e della potestà ecclesiastica, ma, addirittura, ha mostrato la propria natura di ancella giuridicamente necessaria rispetto agli arricchimenti di principio del Concilio Vaticano II, con specifica attenzione alla stessa essenza della *sacra potestas* ed alla comune dignità e partecipazione attiva di tutti i fedeli alla missione della Chiesa²⁵⁰, nella sua declinazione di *communio*: per questo motivo, come si è giustamente sostenuto, pretendere di svuotare di contenuto la giustizia amministrativa canonica sulla base dell'ecclesiologia, costituirebbe, innanzitutto, un puro controsenso dal punto di vista teologico²⁵¹.

Essa, al contrario, ed in maniera non difforme da quanto accade per quella civile, si costituisce e si attualizza mediante una serie di istituti giuridici non certamente riducibili unicamente, pur ricomprendendolo, al mero contenzioso amministrativo. La stessa costituzione dei tribunali amministrativi a livello particolare ha suscitato non poche difficoltà a livello tanto giuridico²⁵² quanto teologico-pastorale²⁵³, restando in una

²⁵⁰ Sul punto cfr. EUGENIO ZANETTI, *La nozione di "laico" nel dibattito preconciliare. Alle radici di una svolta significativa e problematica*, Editrice Pontificia Università Gregoriana, Roma, 1998, p. 92.

²⁵¹ In questo senso cfr. JULIÁN HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, cit., p. 30.

²⁵² Cfr. PIO CIPROTTI, *Brevis relatio de animadversionibus quae factae sunt ad Schema Canonum ab Episcopalibus Conferentiis et a Sanctae Sedis Dicasteriis*, in *Communicationes*, V, 1973, pp. 235-243; sul tema cfr. anche CHARLES LEFEBVRE, *De nonnullis technicis animadversionibus episcoporum in schema de procedura administrativa*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, XXIX, 1973, pp. 179-197. Significative anche le indicazioni fornite dal PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS, *Acta et documenta Pontificiae commissionis codici iuris canonici recognoscendo. Congregatio plenaria (diebus 20-29 octobris 1981 habita)*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1991, p. 170, ove si eccepiva: "*Ratio huius modificationis substantialis est solummodo ordinis practici. Etenim, si iam plures habentur difficultates ad tribunalia constituenda, eo quod doctores vel licenziati*

fase di stallo in attesa di una migliore e più efficace comprensione del significato e del valore dell'elemento giuridico all'interno della comunità ecclesiale.

L'attuale sistema di giustizia amministrativa, tuttavia, oltre ad offrire incontrovertibilmente, nell'ambito di una accurata opera di precisazione e rivisitazione tecnica e dottrina, un procedimento di ricorso gerarchico sensibilmente perfezionato, nonché la possibilità di esperire ricorso dinanzi al Tribunale della Segnatura Apostolica avverso le decisioni emanate dagli organi superiori dell'amministrazione ecclesiastica, fornendo, per certi aspetti, importanti garanzie in termini di tutela giuridica dei diritti (o, più genericamente, delle situazioni soggettive) dei fedeli, presta ancora il fianco ad alcune, significative, insufficienze in punto di rispondenza concreta ad un panorama ecclesiologico nel quale le istanze dei fedeli assumono, sempre più, forme e caratteristiche nuove, vuoi dal punto di vista della struttura ontologica delle singole rivendicazioni, vuoi dalla prospettiva dei soggetti che di tali istanze reclamano il diritto di farsi, legittimi, portatori, e per ciò solo, di essere conseguentemente tutelati e garantiti in sede processuale. Il riferimento, nell'ambito che qui occupa, vale a dire la tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali, non può che volgersi in direzione di quel *leading case*, rappresentato dall'interpretazione

in iure canonico desunt, valde graviores essent difficultates ad constituenda tribunalia administrativa, quibus difficile et momentosum munus assignatur eximiam cognitionem iuris canonici et legum requirens". Per altre perplessità, in particolare riguardo alla possibilità, per i vescovi diocesani, di essere giudicati unicamente dal Romano Pontefice o da un tribunale apostolico delegato dallo stesso vicario di Pietro, cfr. BENITO GANGOITI, *De tribunalibus competentibus et quidem iure divino quoad actus administrativos episcoporum residentialium*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978, pp. 723-725.

²⁵³ Cfr. GIOVANNI CAPRILE, *Il Sinodo dei vescovi. Prima assemblea generale (29 settembre-29 ottobre 1967)*, La Civiltà Cattolica, Roma, 1968, pp. 127-129.

autentica²⁵⁴ fornita dall'omonima Pontificia Commissione nel 1987, in occasione di una causa intentata dinanzi alla Segnatura Apostolica²⁵⁵.

Nella fattispecie, la risposta della Pontificia Commissione per l'Interpretazione Autentica del Codice di Diritto Canonico statuiva che un gruppo di fedeli, non costituito in persona giuridica e privo della *recognitio* di cui al can. 299, §3, *C.I.C.*, non fosse in possesso della *legitimatio ad causam* per presentare un ricorso gerarchico avverso un decreto del proprio vescovo diocesano, essendo, invece, abilitati alla medesima proposizione i singoli fedeli, sia in quanto soggetti agenti singolarmente che in forma congiunta, a condizione di aver subito, effettivamente, un pregiudizio, alla valutazione del quale il giudice era chiamato a pronunciarsi con un ampio margine di discrezionalità²⁵⁶. Nell'ottica di un evidente *vulnus* di tutela in relazione ad una determinata comunità di fedeli, si verificarono significativi rilievi critici nei confronti del summenzionato intervento normativo²⁵⁷, sia dal punto di vista della

²⁵⁴ In argomento cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI AUTHENTICE INTERPRETANDO, *Responsa ad proposita dubia*, 29 aprile 1987, in *A.A.S.*, LXXX (1988), p. 1818.

²⁵⁵ Si tratta della già menzionata pronuncia, indicata come *leading case*, del SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, in *Communicationes*, XX, 1988, pp. 88-94.

²⁵⁶ La Commissione si esprimeva nel senso che “*utrum christifidelium coetus, personalitatis iuridicae, immo et recognitionis de qua in can. 299 §3, expers, legitimationem activam habeat ad recursum hierarchicum proponendum adversum decretum proprii Episcopi diocesani. Negative, qua coetus; affirmative, qua singuli christifideles, sive singillatim, sive coniunctim agentes, dummodo revera gravamen passi sint. In aestimatione autem huius gravaminis, iudex congrua discrecionalitate gaudeat oportet*”. Sulla discrezionalità del giudice cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *El recurso jerárquico ante la Curia Romana*, in *Ius Canonicum*, XXX, 1990, p. 459, il quale osserva: “*La autoridad que interpreta la ley o que comprueba unos hechos materiales nunca goza de un poder discrecional. La discrecionalidad sólo opera en las decisiones de gobierno, y cuando hay libertad de elegir entre dos o más decisiones distintas e igualmente legítimas en orden a alcanzar un fin que es reglado. La comprobación de hechos busca la verdad, mientras que la discrecionalidad del poder busca el bien*”.

²⁵⁷ Al riguardo cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *El recurso jerárquico ante la Curia Romana*, cit., pp. 463; IDEM, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, in *Ius Canonicum*, XXXI, 1991, pp. 271-288. In via più specifica cfr. JORGE MIRAS, *Comisión Pontificia para la interpretación auténtica del CIC. Respuesta auténtica de 29.IV.1987*, in *Ius Canonicum*, XXXI, 1991, pp. 211-217. Cfr. anche PIETRO TOCANEL, *Commento alla Risposta della Pontificia Commissione per*

inopportunità di ricorrere ad una risposta normativa avente valore generale per la risoluzione di una *quaestio iuris* scaturente da un caso concreto, sia da un'angolazione maggiormente sostanziale, in quanto si sarebbe avuta una netta compromissione del diritto di difesa della parte, impossibilitata a ricorrere avverso un provvedimento a carattere legislativo²⁵⁸, nonché del principio di legalità, allorquando la risposta, avente valore normativo, fu applicata retroattivamente alla causa *de qua*, e del principio di indipendenza del giudice²⁵⁹ e della divisione delle funzioni, in un'ottica di rispetto di alcuni imprescindibili canoni di equità del processo, in maniera non dissimile da quanto sancito dagli ordinamenti secolari più evoluti²⁶⁰.

Il sistema di giustizia amministrativa della Chiesa che si innalza davanti agli operatori del diritto e agli interpreti, canonisti e non,

l'interpretazione autentica del Codice di Diritto Canonico del 29 aprile 1987, in Apollinaris, LXI, 1988, pp. 634-637.

²⁵⁸ Mantiene un profilo decisamente favorevole alla posizione della Pontificia Commissione PIERO ANTONIO BONNET, *Responsa Pontificiae Commissionis Codici Iuris Canonici Authentice Interpretando. I*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXVIII, 1989, pp. 261-268, ad avviso del quale la negazione della legittimazione in capo al *coetus fidelium* non avente personalità giuridica va giustificata alla luce del fatto che l'esercizio del diritto di associazione richiederebbe anche l'intervento dell'autorità ecclesiastica competente, pur facendo notare come ciò non sia possibile allorquando si tratti proprio di ricorso avverso il diniego della *recognitio* medesima.

²⁵⁹ Esprime bene questa preoccupazione EDUARDO BAURA, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, cit., p. 12, il quale osserva come abbia destato non poche perplessità, *illo tempore*, la circostanza che il Cardinale ponente della causa che provocò la risposta rivestisse, contemporaneamente, anche la carica di Presidente della Pontificia Commissione autrice dell'interpretazione autentica *de qua*, con una palese compromissione della separazione delle funzioni.

²⁶⁰ Sul tema, in merito alla situazione vigente il *Codex* del 1917, cfr. ELIO MAZZACANE, *La justa causa dispensationis nello scioglimento del matrimonio per inconsumazione. Contributo alla teoria degli atti amministrativi canonici*, Giuffrè, Milano, 1963, pp. 22-36, con relativa bibliografia. Riguardo alla situazione successiva al *Codex* del 1983, cfr. KLAUS LÜDICKE, *Münsterischer Kommentar zum Codex Iuris Canonici*, Ludgerus, Essen, 1985; interessante anche l'analisi di PEDRO LOMBARDÍA, *Legge, consuetudine ed atti amministrativi nel nuovo Codice di diritto canonico*, in SILVIO FERRARI (a cura di), *Il nuovo Codice di diritto canonico*, Il Mulino, Bologna, 1983, pp. 69-101. In via più specifica si rinvia a MARÍA BLANCO FERNÁNDEZ, *Consideraciones sobre el "ius singulare" y el acto administrativo*, in *Ius Canonikum*, XXIX, 1989, pp. 663-677. Cfr. anche JAVIER CANOSA, *La legislazione generale sul procedimento di formazione degli atti amministrativi nel diritto canonico*, in *Ius Ecclesiae*, X, 1998, pp. 255-273.

presenta, dunque, un innegabile margine di miglioramento, soprattutto nei termini della tutela nei confronti delle posizioni giuridiche dei fedeli, potendo, in ogni caso, godere della scriminante data dal fatto che tendenzialmente i cambiamenti nella società ecclesiastica richiedono tempi non certamente brevi. In via generale può comunque osservarsi che il ripristino del giudizio sulla legittimità dell'operato dell'autorità amministrativa, introdotto con la *Regimini Ecclesiae Universae*, nonché la possibilità di giudicare anche in relazione ad un danno eventualmente arrecato dall'atto illegittimo, in virtù dell'art. 123, §2 della *Pastor Bonus*, costituiscono acquisizioni significative che non possono essere obliate, seppur adoperando la giusta cautela nello smorzare entusiasmi troppo facili, alla luce di alcuni punti deboli che andrebbero, in ogni caso, superati.

Nell'ottica di una simile impostazione, la trasposizione di istituti e di categorie concettuali del diritto amministrativo civile si dimostra, sostanzialmente, proficua e, in alcune circostanze, addirittura necessaria e provvidenziale per il diritto canonico; e tuttavia costituirebbe un sesquipedale errore non prendere coscienza dei limiti derivanti da una visione eminentemente positivista del diritto, nei termini in cui si riscontra all'interno delle branche giuridiche a matrice secolare, proprio in relazione al raggiungimento di una vera e sostanziale giustizia amministrativa che si collochi oltre il mero dato formale. In tal senso, appare certamente auspicabile uno spostamento del baricentro del sistema, da una mera osservanza del principio di legalità formale alla necessità di tenere in debita considerazione l'ideale di giustizia nella sua pienezza, non nell'ottica di un mero postulato teorico, ma, al contrario, nelle sue implicazioni pratiche per soddisfare le concrete istanze di tutti i *Christifideles* nelle dinamiche contenziose.

Il perseguimento di una effettiva realizzazione della giustizia, unitamente alla considerazione del principio giuridico dell'uguaglianza fondamentale di tutti i fedeli, rendono imprescindibile un maggiore riconoscimento del diritto di petizione ed un ampliamento della *legitimatio ad causam* dei soggetti all'interno del contenzioso amministrativo, al fine di costituire un sistema di giustizia idoneo a prevenire e riparare le eventuali lesioni dei diritti dei fedeli scaturenti da condotte omissive dei Pastori, tenendo sempre presente un costante insegnamento di civiltà giuridica secondo il quale i ricorsi, quando sono legittimi, “non sono certo dati per poter dar fastidio a chi governa”²⁶¹. Tuttavia va da sé che il richiamo ad una tale forma di realismo giuridico non equivale ad una sconsiderata presa di distanza dal principio di legalità, mantenendo quest'ultimo la sua elevata dignità di strumento necessario al raggiungimento di un soddisfacente grado di certezza ed uniformità giuridica.

La stessa visione del diritto canonico quale scienza aperta ad ulteriori sviluppi e sicuramente non insensibile ai progressi della cultura giuridica moderna, non può che lasciare inalterato il valore e la necessità del valore dell'equità, al di là di ogni semplice allarmismo suscitato da quanti, troppo spesso, dimenticano che la proposizione di un ricorso in seno all'ordinamento canonico nasce dall'esercizio legittimo di un diritto, sebbene nella sottoposizione all'autorità giuridica e morale, in quanto strumento di guida nella missione salvifica, della Chiesa²⁶².

Ne consegue, perciò, che la stessa fallibilità intrinsecamente connaturata alla natura umana richiede, quale migliore difesa atualizzabile da parte (e nei confronti) della potestà ecclesiastica, la concretizzazione, piena ed effettiva, del maggior grado possibile di legalità e giustizia nel complesso esercizio di un ministero

²⁶¹ Cfr. PIO CIPROTTI, *La giustizia amministrativa nella revisione del Codex Iuris Canonici*, cit., p. 132.

²⁶² Cfr. JULIÁN HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, cit., p. 30.

contrassegnato da una dignità altissima, proprio in quanto esercitato al massimo livello di dignità e di autorità morale: “ *In nomine et auctoritate Christi Capitis*”²⁶³.

2.4. Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica: tra orizzonti ideali e garanzie sostanziali dei Christifideles nel quadro del munus regendi ecclesiale.

L’esigenza profonda di realizzare una subordinazione dell’operato delle pubbliche funzioni alla sistematica interna di qualsivoglia ordinamento giuridico rappresenta un assioma fatto, ormai, ampiamente proprio dalle impostazioni teoriche secolari dello stato costituzionale di diritto²⁶⁴, vuoi nella sua declinazione di fondamento oggettivo degli atti dei poteri pubblici su parametri superiori di giustizia, vuoi, forse ancor di più, in quanto criterio di legittimazione intrinseca dei poteri medesimi, vincolati ad una stretta conformità ad ideali sostanziali di giustizia²⁶⁵. Nel contesto delle realtà giuridiche connotate da uno speciale regime di diritto amministrativo, il rapporto di soggezione degli atti del potere esecutivo a disposizioni e regole predeterminate costituisce, senza dubbio, un basilare postulato dello stesso statuto giuridico dell’amministrazione²⁶⁶.

²⁶³ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., nn. 10-11, 18, 28; IDEM, Decreto *Christus Dominus*, cit., nn. 2-3; IDEM, Decreto *Presbyterorum Ordinis*, 7 dicembre 1965, in *A.A.S.*, LVIII (1966), pp. 947-990, n. 2.

²⁶⁴ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, cit., p. 563.

²⁶⁵ Cfr. GIORGIO LOMBARDI, *Legalità e legittimità*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. IX, UTET, Torino, 1963, p. 577 ss.; LORENZA CARLASSARE, (voce) *Legalità (principio di)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVIII, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1990, pp. 1-2.

²⁶⁶ Sul punto cfr. MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, cit., pp. 87-89; RICCARDO GUASTINI, *Legalità (principio di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, UTET, Torino, 1994, pp. 84-96. In senso conforme anche ALBERTO ROMANO, *Amministrazione, principio di legalità e ordinamenti giuridici*, in *Dir. amm.*, 7, 1999, pp. 111-142.

Ad un'attenta analisi, però, un simile criterio di buon governo subisce una interpretazione, il più delle volte, orientata in un senso meramente formalistico, quasi a volerla declinare in direzione di una meccanica e rigorosa conformazione al complesso di disposizioni che il sistema giuridico emana in via generale ed astratta, in virtù della legittimazione popolare delle singole istituzioni e dell'esercizio, in capo alle medesime, dei poteri relativi. È facile, infatti, riscontrare alla base del principio di legalità una concezione piuttosto volontaristica del diritto, inteso non come un ordine secondo giustizia, bensì alla stregua del prodotto dell'emanazione dell'autorità titolare del potere legislativo; in quest'ottica pare sussistere una netta prevalenza della semplice legittimazione estrinseca, fondata sul rispetto delle regole di competenza e di forma, rispetto a quella intrinseca, rispondente a parametri effettivi di giustizia.

All'interno dell'esperienza concreta di siffatti ordinamenti giuridici emerge, *rebus sic stantibus*, un insieme di garanzie di buon andamento dell'attività amministrativa fortemente connesso ai fondamenti e presupposti democratici cui si ispira il concetto stesso di sovranità popolare e del pari trattamento di tutti i cittadini dinanzi alla legge, in modo che la misura di ordine dell'amministrazione si concretizza in un meccanismo proteso ad assicurare un buon margine di certezza, nonché un criterio di prevedibilità della sua azione, attraverso la necessaria rispondenza a disposizioni normative, sia di azione che di relazione²⁶⁷,

²⁶⁷ In argomento cfr. ELIO CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 381-382; GUIDO GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo*, vol. II, 4° ed., Giuffrè, Milano, 2013, p. 80. Richiamava tale distinzione già ENRICO GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, CEDAM, Padova, 1954, p. 9 ss.; cfr. anche GIANGASPARE DONATO TOMA, *La discrezionalità dell'azione amministrativa in ambito tributario*, CEDAM, Padova, 2012, p. 69 ss. Sulle origini della distinzione, si rimanda alla classica teoria di FRANCESCO VOLPE, *Norme di relazione, norme d'azione e sistema italiano di giustizia amministrativa*, cit., p. 54, il quale muove dalla centrale nozione di potere, inteso nella sua accezione di figura giuridica soggettiva e dinamica, per pervenire, attraverso un percorso piuttosto articolato, ad affermare che nella sua costituzione deve ravvisarsi il contenuto caratterizzante delle norme di relazione. In questa accezione il potere amministrativo rappresenterebbe il “contraltare del diritto soggettivo del privato” e la “relazione” disciplinata dalla norma che lo fonda emergerebbe in quanto chiamata

stabilite in forma preventiva per fattispecie *ad hoc* delineate. Nell'ambito canonico, in ottemperanza alle direttive con le quali il Sinodo dei vescovi richiedeva una regolamentazione dell'esercizio dell'autorità della Chiesa secondo modalità idonee ad evitare non solo il concreto verificarsi, ma anche il semplice sospetto di arbitrarietà²⁶⁸, la riforma giovanneo-paolina si è sforzata di operare un effettivo recepimento delle numerose soluzioni giuridiche elaborate all'interno di quei sistemi a regime speciale, mediante la formulazione, in via inedita, del principio della sottoposizione alla legge da parte dell'attività amministrativa.

L'utilizzo di un siffatto corollario intriso di garanzia, finalizzato alla corretta disciplina dello svolgimento della funzione amministrativa all'interno della Chiesa ha trovato, tutto sommato, concorde la dottrina nell'esprimere parere positivo²⁶⁹, ad eccezione di alcune voci che ne

anche a stabilire il confine tra le sfere giuridiche invalicabili dei due contrapposti soggetti. Il potere, in pratica, costituirebbe ciò che risulterebbe, in capo all'amministrazione, laddove dovesse terminare la protezione accordata al diritto soggettivo. Le norme di relazione, che tale diritto soggettivo sarebbero chiamate a fissare, individuerrebbero, ad un tempo, anche il limite del potere amministrativo, del quale dette norme sarebbero, per tale motivo, costitutive. Sul punto cfr. ALBERTO ROMANO, *Giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa dopo la legge n. 205 del 2000 (epitaffio per un sistema)*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, p. 602. Diversamente, in presenza di norme d'azione, non si tratterebbe di considerare i limiti del potere dell'amministrazione, dato già per acquisito; essa, al contrario, qualora fosse chiamata a rispettare dette norme, si ritroverebbe ad agire pienamente entro i limiti di tutela del proprio interesse e, dunque, non potrebbe trovare un ostacolo nell'interesse del privato. Pertanto, l'interesse che facesse capo a costui rientrerebbe nella sfera di piena disponibilità dell'azione amministrativa, senza essere protetto, al contrario di quanto avviene per il diritto soggettivo, in presenza di una norma di relazione, attraverso una figura giuridica soggettiva incompatibile. Per riferimenti giurisprudenziali cfr. Cass. SS.UU., 8 febbraio 1995, n. 1443, in bacia dati *Fiscovideo*.

²⁶⁸ Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICIS IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, cit., pp. 82-83.

²⁶⁹ Cfr. JULIÁN HERRANZ, *Il principio di legalità nell'esercizio della potestà di governo*, in IDEM, *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, cit., pp. 113-139; in via conforme anche EDUARDO LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 176-190. Per alcune considerazioni più attente al legame tra il principio di legalità e la peculiarità dell'ordinamento canonico cfr. JUAN FORNÉS, *Legalidad y flexibilidad en el ejercicio de la potestad eclesiástica*, in ANTONIO VIANA (a cura di), *La dimensión de servicio en el gobierno de la Iglesia*, Navarra Gráfica, Navarra, 1999, pp. 143-166; HELMUTH PREE, *Esercizio della potestà e diritti dei fedeli*, cit., pp. 15-22. Si veda anche l'attenta analisi di JORGE MIRAS, *Lección II*, in JORGE MIRAS - JAVIER CANOSA - EDUARDO BAURA (a cura di), *Compendio de derecho administrativo Canónico*, EUNSA, Pamplona, 2001, pp. 51-70.

pongono in risalto una certa edulcorazione anche nei sistemi giuridici a matrice secolare²⁷⁰ ed in quello sovraordinato dell'Unione europea²⁷¹, proprio in virtù della sua considerazione quale strumento adatto ad assicurare una duplice finalità: da un lato, ordinare in modo preciso e puntuale l'esercizio del potere esecutivo; dall'altro, offrire una adeguata protezione nei confronti dei diritti vantati dai fedeli, attraverso la predisposizione di un sistema di controllo basato sulla legittimità.

Appare chiaro, in questi termini, come il meccanismo di conformità dell'azione della gerarchia a determinati parametri prestabiliti²⁷², non rappresenti, come pure è stato acutamente osservato, unicamente un'istanza di buon governo che funge da comun denominatore per tutte le tipologie di organizzazione sociale, bensì, un elemento rispondente alla specifica esigenza ecclesiale di conferire un involucro giuridico

²⁷⁰ La crisi di tale principio è imputata ad una molteplicità di fattori: dallo scadimento delle tecniche di formulazione testuale delle norme, al dissolvimento della sovranità statale, all'affermarsi di un deciso processo di delegificazione, al superamento, in nome di un criterio di efficienza, della subordinazione dell'attività amministrativa ai principi dettati dalla legge, all'irruzione, nel panorama giuridico, di una pluralità di fonti di produzione non ordinabili secondo il tradizionale criterio gerarchico: sul tema cfr. GUSTAVO ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Leggi, diritti, giustizia*, Einaudi, Torino, 1992, pp. 45-47; VINCENZO CAIANIELLO, *La legalità oggi*, in *Jus*, 3, 1996, pp. 263-281. Analogamente si veda anche FRANCO MODUGNO - ALFONSO CELOTTO - MARCO RUOTOLO, *Considerazioni sulla crisi della legge*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, 125-126, 1999, pp. 7-36. Per alcune considerazioni circa il distacco della prassi dal modello di legalità formale, cfr. FEDERICO SORRENTINO, *Legalità e delegificazione*, in *Dir. amm.*, 3-4, 1999, pp. 359-380; FABIO MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità: la decostruzione del diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2007, *passim*; MARIO DOGLIANI, *Il principio di legalità dalla conquista del diritto all'ultima parola alla perdita del diritto alla prima*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2008, pp. 18-20; PIETRO PERLINGIERI, *Il principio di legalità nel diritto civile*, in *Rass. dir. civ.*, 1, 2010, pp. 164-201. Per osservazioni a carattere più generico cfr. SERGIO FOIS, *La crisi della legalità. Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 2011.

²⁷¹ In argomento cfr. ALBERTO LUCARELLI, *Stato di diritto e principio di legalità nel processo di evoluzione della forma di Stato europea. Il Convegno di Napoli del 6 aprile 2004*, in *Rass. parl.*, 46, 2004, pp. 891-894; SERGIO STAMMATI, *Sulla relazione dei principi di Stato di diritto (e di legalità) e il principio democratico nell'ordinamento dell'UE. Ovvero sui rapporti fra "democrazia giuridica" e "democrazia politica" in quell'ordinamento*, *Ivi*, 47, 2005, pp. 39-61. Di respiro più ampio le considerazioni di PAOLO GROSSI, *Storicità del diritto*, in *Apollinaris*, LXXIX, 2006, pp. 105-116.

²⁷² Cfr. GAETANO AZZARITI, *Alla ricerca della legalità*, in *Pol. dir.*, 25, 1994, pp. 429-442; AURELIO GENTILI, *A proposito di "La politica della legalità"*, in *Politeia*, 84, 2006, p. 108 ss.

all'ontologica predisposizione diaconale di ogni attribuzione di potere all'interno della sistematica ecclesiale²⁷³.

D'altra parte non è difficile avvertire come, nelle dinamiche più profonde dell'istituzione salvifica, a causa della irriducibile diversità dei principî fondativi in essa operanti²⁷⁴, risulti alquanto complesso un aprioristico accoglimento dei presupposti ideologici costituenti la base concettuale della massima di legalità all'interno degli ordinamenti statali, pur essendo, tuttavia, applicabili quegli *escamotages* formali idonei ad assicurare un adeguato livello di certezza nell'attività amministrativa²⁷⁵. In via simile ad altri istituti operanti nei sistemi giuridici statali, dunque, la problematica principale risiede proprio in una valutazione circa la reale portata del principio di legalità, così come trapiantato nell'ordinamento canonico, in particolar modo relativamente alla sua attitudine a farsi, o meno, scudo di tutela nei confronti delle posizioni giuridiche vantate dai fedeli.

A questo proposito non può certamente ipotizzarsi una estrapolazione della soluzione tecnica di quel meccanismo di garanzia, *sic et simpliciter*, dai presupposti teorici del sistema in cui esso sorge; è necessario, invece, considerare che la stessa configurazione del principio teorico, nonché il funzionamento effettivo delle regole pratiche, si intersecano nei differenti modi di concepire i rapporti di governo e nelle categorie logiche che ispirano il diritto amministrativo nei vari ordinamenti a regime speciale. Lungi dall'essere un assioma valido per qualunque impianto, quindi, un tale principio va sottoposto ad una specifica costruzione giuridica, rispetto alla quale occorre valutare senza

²⁷³ Sul punto cfr. JORGE MIRAS, *Sentido ministerial de la potestad de gobierno y tutela jurídica en el derecho administrativo canónico*, in *Fidelium Iura*, VII, 1997, pp. 36-41; conformemente anche HELMUTH PREE, *Esercizio della potestà e diritti dei fedeli*, cit., p. 17.

²⁷⁴ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, cit., p. 565.

²⁷⁵ Si sofferma in particolare sulle divergenze in relazione al principio di sovranità popolare EDUARDO LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 176-177; sulla stessa lunghezza d'onda cfr. JULIÁN HERRANZ, *Il principio di legalità nell'esercizio della potestà di governo*, cit., p. 122.

dubbio la compatibilità con il diritto canonico, vuoi in punto di risvolti teorici, vuoi in relazione alle molteplici ripercussioni applicative.

Il richiamo del principio di legalità nell'ordinamento della Chiesa desta, dunque, non pochi dilemmi ermeneutici, fondamentalmente riconducibili alla *vexata quaestio* circa la conciliabilità del diritto canonico con l'inquadramento in rigide regole di congruenza formale, per certi aspetti tendenti ad un ingabbiamento della sua natura viva e dinamica, protesa al continuo *übergehen* delle proprie strutture contenutistico-normative, allo scopo di volgersi, per il tramite del progressivo affinarsi dell'esperienza giuridica, alla concretizzazione storica del disegno salvifico di Dio per l'uomo²⁷⁶.

Del resto una simile intolleranza alle restrizioni da parte del sistema canonico in generale si riflette sulla più specifica refrattarietà della stessa funzione amministrativa ad essere ingabbiata in predeterminazioni legali, essendo essa predisposta, per sua natura, a provvedere direttamente alla cura degli interessi facenti capo alla comunità dei fedeli; finalità adempiuta, necessariamente, mediante l'utilizzo di un certo margine di discrezionalità, grazie al quale le disposizioni generali ed astratte possono flettersi al caso concreto ed alle molteplici necessità sociali²⁷⁷. Pur tuttavia, l'utilizzo del principio di legalità nei termini di *instrumentum muneris administrandi* diviene espressione di un notevole

²⁷⁶ Cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *La tipicità dell'ordinamento canonico nel raffronto con gli altri ordinamenti e nell'"economia" del "diritto divino rivelato"*, cit., pp. 145-147. Cfr. anche GAETANO LO CASTRO, *Il problema costituzionale e l'idea del diritto*, prefazione a JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., pp. LII-LIII.

²⁷⁷ In argomento, *ex multis*, cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 513-536; ELIO CASETTA, *Attività amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, UTET, Torino, 1987, pp. 521-531; FILIPPO SATTA, (voce) *Atto amministrativo (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IV, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1988; MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, cit., pp. 218-297. Per riflessioni analoghe applicate al diritto canonico cfr. FIORENZO ROMITA, *I fondamenti teologico-giuridici dell'amministrazione ecclesiastica*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCIX, 1974, pp. 3-50; PEDRO LOMBARDÍA, *Lezioni di diritto canonico*, cit., pp. 214-226; SANDRO GHERRO, *Diritto amministrativo canonico*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, UTET, Torino, 1990, pp. 200-205; EDUARDO LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 129-139 e 363-425; FRANCESCO D'OSTILIO, *Il diritto amministrativo della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1995, *passim*.

processo evolutivo afferente al criterio di considerazione dell'esercizio dell'autorità, in quanto punto di crocevia del passaggio da una concezione puramente paternalistica e soggettiva del potere, *ab-soluta* da qualunque limite contenutistico, ad una più garantistica ed oggettiva, che si autolimita all'osservanza di determinati valori²⁷⁸. Proprio in ciò risiede il profilo deontologico e teleologico delle mansioni pubbliche, quale complesso qualificato di istituzioni, attività e posizioni giuridiche orientate all'attuazione dei fini propri dell'ordinamento²⁷⁹.

Il limite dell'osservanza dei principî di giustizia sostanziale impone per questo motivo anche il riconoscimento, in via consequenziale, delle posizioni giuridiche esercitate dai fedeli nei confronti dei pubblici poteri, in conformità al diritto naturale o positivo, nell'ottica di un radicale cambiamento delle relazioni tra autorità ed amministrati, da un indirizzo unilaterale e di dominio ad uno improntato sul rispetto dei diritti e doveri reciproci, con responsabilità ed aspettative vicendevolmente esigibili²⁸⁰, che comportano l'applicazione di alcune tecniche organizzative che il legislatore canonico, sovente, non ha disdegnato di mutuare dalle esperienze giuridiche secolari²⁸¹.

L'espressa indicazione del principio di legalità all'interno del *Codex* del 1983 si colloca, pertanto, nel quadro della più generale cornice rielaborativa degli istituti di diritto amministrativo, suscettibili di perfezionamento secondo canoni di *rationabilitas* e certezza derivanti

²⁷⁸ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica*, in *Ius Ecclesiae*, VIII, 1996, p. 38.

²⁷⁹ Sul tema cfr. GIOVANNI MIELE, *Funzione pubblica*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. VII, UTET, Torino, 1961, pp. 686-687; FRANCO MODUGNO, (voce) *Funzione*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Giuffrè, Milano, 1969, pp. 301-313; FELICIANO BENVENUTI, (voce) *Funzione (teoria generale)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XIV, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1989. Altre osservazioni, seppur in una prospettiva differente circa la considerazione dei ministeri pubblici, provengono da UMBERTO ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, 1984, V, c. 205.

²⁸⁰ Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, cit., n. 6. Sul punto cfr. JULIÁN HERRANZ, *Il principio di legalità nell'esercizio della potestà di governo*, cit., p. 117.

²⁸¹ In questo senso cfr. MARIA FAUSTA MATERNINI ZOTTA, *Elementi di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 37.

dall'applicazione di alcune tecniche di organizzazione tratte dalla moderna teorica dello Stato di diritto²⁸². Lo sviluppo coerente della funzione amministrativa ha trovato ampio respiro attraverso un accurata trasposizione degli accorgimenti formali correlati ai postulati ideologici dei sistemi a regime amministrativo speciale, nell'ottica di una tripartizione concettuale della *potestas regimini*, di una ben precisa gerarchia delle fonti del diritto e di una subordinazione dell'attività esecutiva alle disposizioni di legge che la regolano, sia in punto di procedure da seguire che di azionabilità delle pretese soggettive avverso i provvedimenti di governo emanati dall'autorità ecclesiastica²⁸³.

La primaria qualificazione spettante al principio di legalità, nella prospettiva evidenziata, appare quella di fondamentale meccanismo a carattere garantistico, proteso verso una maggiore funzione di argine avverso le derive arbitrarie del potere amministrativo e di rafforzamento della protezione alle situazioni giuridiche dei fedeli, anche e soprattutto attraverso la possibilità ad essi riconosciuta di intervenire a tutela degli interessi coinvolti nella dinamica dell'agire dell'autorità, mediante una serie di rimedi di varia natura²⁸⁴, dal contenzioso alla risoluzione

²⁸² Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica*, cit., p. 39.

²⁸³ In argomento cfr. JOSÉ ANTONIO SOUTO, *La función de gobierno*, in *Ius Canonicum*, XI, 1971, pp. 180-215; MARIANO LOPEZ ALARCÓN, *Jerarquía y control administrativo*, *Ivi*, pp. 245-286; JOSÉ MARIA RIBAS, *La jerarquía de fuentes en el ordinamiento canónico*, in *Ius Canonicum*, XIII, 1973, pp. 287-325; JULIÁN HERRANZ, *La triplice articolazione della potestà di governo nella Chiesa*, in IDEM, *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, cit., pp. 141-149; EDUARDO LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 161-226. Le fondamentali diversità, in termini di presupposti ideologici e di limiti interni, tra l'ordinamento canonico e quello statale sono ben analizzate da MANLIO MAZZIOTTI DI CELSO, *Riflessioni di un costituzionalista sulla "Lex Ecclesiae Fundamental"*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, XXXVIII, 1982, pp. 36-61.

²⁸⁴ Cfr. RINALDO BERTOLINO, *La tutela dei diritti nella Chiesa. Dal vecchio al nuovo Codice di diritto canonico*, cit., pp. 150-157; ZENON GROCHOLEWSKI, *La giustizia amministrativa presso la Segnatura Apostolica*, in *Ius Ecclesiae*, IV, 1992, pp. 3-22. Cfr. anche PAUL HAYWARD, *Administrative justice according to the Apostolic Constitution "Pastor Bonus"*, Sanctae Crucis Facultas Iuris Canonici, Romae, 1993; EDUARDO LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 435-558; ZENON GROCHOLEWSKI, *La tutela dei diritti dei fedeli e la composizione stragiudiziale delle controversie*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 8, 1995, pp. 273-286.

pacifica, passando per forme di salvaguardia preventiva o successiva alla lesione da parte dell'atto che si assume illegittimo²⁸⁵. Il requisito in esame, inteso dunque come corretto esercizio del potere amministrativo, non può non mostrare, in qualche modo, connessioni importanti con il presupposto di legittimità che soggiace al titolo di investitura²⁸⁶, in quanto un'autorità abilitata ad esercitare legittimamente il proprio potere trae riconoscimento in virtù di quella corrispondenza sussistente tra il suo operato ed i valori riconosciuti come propri dall'ordinamento e dalla società in genere.

Da questo punto di vista, come è stato acutamente osservato, la sottomissione dell'attività amministrativa ad un insieme di parametri superiori di validità risponde ad un'istanza assiologica sempre costante nell'esperienza giuridica, in base alla quale si esige la *rationabilitas* delle disposizioni emanate dall'autorità, in una valenza di rapporto di congruenza sostanziale tra quanto statuito concretamente ed i principi intrinseci di giustizia che attengono al bene delle persone e dell'intera comunità, nella dinamica della concretezza delle composite relazioni sociali²⁸⁷, senza trascurare, nella fattispecie del sistema ecclesiale, una meticolosa ricerca della sostanza intima di ogni enunciato normativo, al fine di permettere l'emersione di quell'assetto profondo dell'ordinamento canonico nel suo complesso, che si colloca al di là delle determinazioni particolari contenute all'interno del singolo dettame della disposizione normativa²⁸⁸.

²⁸⁵ In questo senso si veda ZENON GROCHOLEWSKI, *Atti e ricorsi amministrativi*, in *Apollinaris*, LVII, 1984, pp. 259-279.

²⁸⁶ Cfr. NORBERTO BOBBIO, (voce) *Legalità*, in NORBERTO BOBBIO - NICOLA MATTEUCCI - GIANFRANCO PASQUINO (diretto da), *Dizionario di politica*, UTET, Torino, 1976, p. 19 ss.

²⁸⁷ Per una riflessione di ampio respiro storico cfr. VINCENZO PIANO MORTARI, *Ius singulare e privilegium nel pensiero dei Glossatori*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, s.III, XI-XII, 1958, vol. IX, pp. 271- 350; cfr. anche SALVATORE BERLINGÒ, *La causa pastorale della dispensa*, Giuffrè, Milano, 1978, *passim*.

²⁸⁸ Sul punto cfr. RAFFAELE BALBI, *Ratio legis: visioni canonistiche antiche e moderne*, in *Diritto e Religioni*, 4, II, 2/2007, p. 87.

La legittimazione dell'emanazione di un particolare provvedimento amministrativo, perciò, si lega necessariamente alla rispondenza nei confronti delle finalità ultime della funzione, dal punto di vista dell'argomentazione sia logica che giuridica²⁸⁹, ergendosi a baluardo contro le prevaricazioni soggettive di chi esercita il potere nei confronti di chi ne costituisce la parte amministrata. Le modalità attuative, in punto di conferimento di rilevanza giuridica, di tale corollario di giustizia risultano, peraltro, abbastanza variegata e mutevoli a seconda delle differenti ideologie ermeneutiche dei sistemi giuridici²⁹⁰ e, di conseguenza, delle attività ad essi connaturate il cui operato sono chiamate a disciplinare²⁹¹.

In particolare, l'orientamento che considera preminente il fondamento ontologico del diritto ritiene, parimenti, valida e cogente unicamente quella norma in perfetta coincidenza e non in contrasto con quell'ordine sociale che si fa *speculum ordinis personae*, potendosi, così, parlare di legittimazione intrinseca del contenuto di una decisione; di diverso respiro si rivela, invece, quell'orientamento tendente ad una legittimazione estrinseca degli atti autoritativi, prescindendo dalla sostanza del contenuto e derivando dalla corrispondenza esteriore ai parametri giuridici che disciplinano la competenza e le relative procedure di emanazione, nel quadro di una genesi volontaristica del diritto in cui la

²⁸⁹ Per un'attenta analisi della causa dell'atto amministrativo, intesa come rapporto di relazione tra il fine concretamente perseguito e quello tipico previsto dalla legge, cfr. ORIO GIACCHI, *La causa degli atti amministrativi canonici*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. IV, cit., pp. 260-263. In senso analogo cfr. anche ERMANNINO GRAZIANI, *La "causa" del provvedimento canonico come limite agli effetti civili di esso*, in *Il diritto ecclesiastico*, 67, 1975, pp. 32-45; SANDRO GHERRO, *Diritto amministrativo canonico*, cit., p. 204.

²⁹⁰ Cfr. GUIDO FASSÒ, (voce) *Legge (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, pp. 783-794; ENRICO DI ROBILANT, (voce) *Diritto naturale e diritto positivo*, in *Enc. filos.*, vol. II, Sansoni, Firenze, 1979, pp. 994-998.

²⁹¹ Cfr. SERGIO COTTA, *Diritto e morale*, in *Ius Ecclesiae*, II, 1990, pp. 419-432; cfr. anche GAETANO LO CASTRO, *L'uomo e la norma*, in SANDRO GHERRO (a cura di), *Studi sul primo libro del Codex Iuris Canonici*, CEDAM, Padova, 1993, pp. 37-72.

norma assume validità in quanto comando riconducibile, in via strettamente formale, all'organo detentore di potestà nell'ordinamento²⁹².

Proprio l'ultimo orientamento rappresenta l'esplicazione principale del principio di legalità così come recepito nell'ambito degli ordinamenti europei continentali²⁹³; in rispondenza al criterio guida della garanzia insita nello Stato di diritto, infatti, la sottoposizione del potere pubblico alle regole positive comporta una ben delineata definizione della misura dell'*ordo administrationis* quale fattore subordinato al potere di legislazione in via generale ed astratta, esercitato dalle istituzioni a ciò preposte in virtù dell'investitura popolare²⁹⁴.

Ne deriva che, in tal modo, il sistema democratico si caratterizza per la sua attitudine a costituire il punto di riferimento nella scelta degli indirizzi dell'esecutivo, e, allo stesso tempo, a garantire un equo ed indistinto trattamento di tutti i cittadini, unitamente alla prevedibilità degli atti amministrativi ed alla loro rispondenza ad un preciso *background* normativo. Inoltre il complesso sistema di relazioni tra funzione amministrativa e legge, improntato ad un rapporto di subordinazione, contribuisce a porre un freno alle non infrequenti derive autoritaristiche del potere discrezionale, rendendo possibile una forma di sindacato in riferimento alle concrete modalità di esercizio della funzione medesima²⁹⁵.

²⁹² Di questo avviso ILARIA ZUANAZZI, *Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica*, cit., p. 41.

²⁹³ Cfr. ELIO CASETTA, *Diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, UTET, Torino, 1990, pp. 191-199; MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, cit., pp. 15-31. Per una riflessione dal taglio comparatistico cfr. MARCO D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato. Trasformazioni dei sistemi amministrativi in Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992.

²⁹⁴ Cfr. SERGIO FOIS, (voce) *Legalità (principio di)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, p. 687; FILIPPO SATTA, *Introduzione ad un corso di diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, 1980, pp. 44-63; GUSTAVO ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Leggi, diritti, giustizia*, cit., pp. 20-56; RICCARDO GUASTINI, *Legalità (principio di)*, cit., p. 88.

²⁹⁵ Fa notare SERGIO FOIS, (voce) *Legalità (principio di)*, cit., p. 666, come il principio di legalità miri soprattutto a fissare una certa relazione di confronto tra la norma che della sua disciplina costituisce oggetto e l'atto dalla medesima regolato, ossia "tra ciò da cui dipende e su cui si misura la legalità stessa di un certo fenomeno giuridico da

È tuttavia ben possibile che si delinei una previsione alquanto differenziata in riferimento alle tipologie più varie di intensità attraverso la quale il principio di legalità giunge ad espressione: si passa da un grado inferiore che richiede, *sic et simpliciter*, una mera non contraddittorietà dell'operato amministrativo con le demarcazioni prestabilite dalla legge, in modo da lasciare la pubblica autorità libera di muoversi in un discreto spazio di azione e disposizione, allorquando non sussista alcuna forma di incompatibilità con l'ordinamento né alcun divieto implicito o esplicito, ad una forma più rigorosa che impone, invece, non già la semplice conciliabilità in senso negativo, quanto, invece, un fondamento a carattere positivo di tutta l'attività nella legge, di modo che l'amministrazione sia ben circoscritta nel suo operare da una fonte gerarchicamente superiore²⁹⁶.

Si tratta di un tipo di predeterminazione legale idonea a radicarsi sia in capo ad una pura e semplice prescrizione procedurale o attribuzione formale di competenza, sia, in via estensiva, ad una definizione del contenuto materiale del provvedimento in termini precisi e dettagliati²⁹⁷.

un lato, ed il fenomeno giuridico oggetto di valutazione in ordine alla sua legalità, dall'altro".

²⁹⁶ Osserva ancora ILARIA ZUANAZZI, *Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica*, cit., p. 42, che le diverse formulazioni del principio di legalità indicano la successione logica, oltre che cronologica, delle regole che presiedono i rapporti tra fonti gerarchicamente superiori; dal primato formale della legge rispetto alle espressioni del potere esecutivo, al necessario fondamento positivo nelle norme superiori di ogni atto amministrativo, all'estensione costituzionale al legislatore dell'obbligo di disciplinare, puntualmente, l'attività dell'amministrazione. In virtù di ciò, secondo la prima concezione, l'amministrazione risulterebbe titolare, *iure proprio*, di poteri originari deputati alla cura di interessi pubblici, suscettibili di essere circoscritti, solo marginalmente dall'esterno, da leggi limitative; in base alla seconda concezione, invece, la competenza dell'amministrazione è integralmente subordinata alle disposizioni legislative, con la conseguenza che, a differenza dei privati, nel cui agire vale il principio della libera autonomia, nei pubblici poteri si afferma il principio della tipicità e nominatività degli atti.

²⁹⁷ Cfr. RICCARDO GUASTINI, *Legalità (principio di)*, cit., p. 87: l'A. fa notare come si parli, in questo caso, di conformità *stricto sensu*, attinente al profilo formale, qualora riguardi la sola competenza, i requisiti esteriori e la procedura, mentre debba considerarsene una versione più materiale qualora afferisca anche all'oggetto sostanziale. Ciò in quanto "il grado più intenso di corrispondenza legale imposto all'atto amministrativo non dipende dal principio di legalità in sé stesso, ma dalle concrete disposizioni dell'ordinamento positivo, che vincolano in modo più o meno penetrante la discrezionalità amministrativa".

L'esperienza dei sistemi giuridici contemporanei di matrice secolare ha costituito un validissimo supporto per la dimostrazione della estrema difficoltà insita nell'attuazione del principio di legalità nella sua declinazione maggiormente affine alla conformità materiale, anche in considerazione della inidoneità della legge in sé di prevedere ogni singolo caso suscettibile di presentarsi nella realtà concreta all'attenzione dell'operatore del diritto. D'altro canto una normativa di tipo preventivo, troppo articolata e puntuale, risulterebbe sicuramente non molto opportuna, in quanto frustrante di quell'indispensabile margine di discrezionalità e di autonomia di cui l'amministrazione necessita nella sua operazione di adeguamento del contenuto dell'atto alle molteplici sfumature della realtà effettuale²⁹⁸.

Per questa ragione una eccessiva restrizione dell'attività amministrativa resta relegata a mere ipotesi di scuola, in particolare con riferimento alle competenze incidenti sulle situazioni giuridiche dei cittadini e per le quali si prevedono strumenti di garanzia quali le due tipologie di riserva di legge²⁹⁹, relativa ed assoluta.

Non è mancato, poi, chi abbia ravvisato una forte crisi nell'espressione del principio *de quo* in un senso meramente formale, imputabile alla mutazione genetica del rapporto tra la legge e l'atto amministrativo/esecutivo, rispetto al tradizionale modello teorico prospettato *ab origine* ma mai pienamente giunto a realizzazione³⁰⁰. In questo senso, la progressiva settorializzazione della legislazione ha comportato, unitamente ad un incremento di quella attività puramente

²⁹⁸ In questo senso cfr. FILIPPO SATTA, *Introduzione ad un corso di diritto amministrativo*, cit., p. 47; cfr. anche MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 88.

²⁹⁹ Per una accurata distinzione tra il principio di legalità e lo strumento della riserva di legge cfr. LORENZA CARLASSARE, (voce) *Legalità (principio di)*, cit., p. 7, nel senso che l'uno rappresenta un assioma di portata generale, collocato all'interno dei rapporti tra fonti del diritto, mentre l'altro costituisce un rafforzamento di natura straordinaria ai vincoli imposti al potere legislativo ed a quello esecutivo, con il compito, in capo alla Costituzione, di indicarlo in forma precisa e rigida.

³⁰⁰ Sul punto cfr. GUSTAVO ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Leggi, diritti, giustizia*, cit., p. 39 ss.

regolamentativa posta in essere dalle autorità amministrative, una attenuazione della distinzione tra la funzione dispositiva generale ed astratta, propria dello strumento legislativo, e quella legata all'emanazione di provvedimenti concreti, propria, invece, dell'amministrazione; ciò anche come prodotto di una sempre crescente estensione dei compiti a quest'ultima affidati e di una acquisizione di quei poteri autonomi di coordinazione diretta dei pubblici interessi, dal quale è derivata una inevitabile perdita di centralità del vincolo di subordinazione alla previa disposizione legislativa.

Tuttavia la ragione più profonda della inadeguatezza del principio di legalità va ricercata più a fondo, e cioè proprio nell'ontologia ambigua che riguarda la sua stessa natura, come criterio meramente formale, legato ad una visione dei rapporti di forza tra le fonti del diritto improntata a parametri puramente gradualistici, i quali sembrano non tenere nella dovuta considerazione il punto di vista deontologico ed i relativi modelli da rispettare³⁰¹. La conseguenza ad impatto più immediato di un simile *vulnus* è da ravvisare sicuramente nella circostanza per cui il legislatore si ritrova investito di un libero potere delimitativo nei confronti della, come già osservato, necessaria discrezionalità in capo alla funzione amministrativa, sino a giungere, per converso, anche alla possibilità di conferire il potere di disciplinare intere materie e/o di derogare a precedenti disposizioni legislative³⁰².

Da un punto di vista squisitamente formale, l'atto amministrativo risulterebbe sempre legittimo, nella misura in cui il suo fondamento ultimo riposerebbe, in ogni caso, in statuizioni legislativamente predeterminate; e però l'assenza di principî di natura sostanziale e di linee guida ben definite rende, inevitabilmente, difficoltoso il sindacato, in sede giurisdizionale, della correttezza in relazione all'operato dell'amministrazione, a causa di una pressoché totale latitanza di

³⁰¹ La critica in esame è mossa da ILARIA ZUANAZZI, *Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica*, cit., p. 44.

³⁰² Cfr. RICCARDO GUASTINI, *Legalità (principio di)*, cit., p. 94.

parametri obiettivi di controllo. Se la legge, infatti, ha conferito un potere dispositivo all'amministrazione, senza, però, vincolarla all'osservanza di determinati requisiti procedurali o sostanziali, non sarà certamente possibile configurare alcun tipo di contrasto tra una serie di norme altamente deficitarie di precisione e l'atto in base ad esse emanato, risultando, di conseguenza, anche di dubbia utilità l'istituzione di un effettivo sindacato giurisdizionale su provvedimenti di tal guisa³⁰³.

La prospettiva squisitamente formale come declinazione fondamentale del principio di legalità, perciò, diviene causa primaria della riduzione di quest'ultimo a mera espressione teorica, quasi meccanicamente ripetitiva di quei concetti definiti positivamente dall'ordinamento in relazione all'intensità della conformità a norme superiori richiesta alla funzione amministrativa, in un'ottica di riferimento essenzialmente estrinseco, riguardante la semplice esistenza degli atti: si tratta, così, dell'essere come atto giuridicamente rilevante, non del dover essere rispetto a predeterminati ideali di giustizia³⁰⁴. Tentativi orientati ad una integrativa correzione della formula originaria di assoggettamento al diritto da parte dei pubblici poteri hanno trovato concretizzazione in base ai dettami dello Stato costituzionale, attraverso la previsione, ad opera della Carta fondamentale, del vincolo, in capo al legislatore ordinario, di predisporre una regolamentazione compiuta e delineata di tutte le competenze facenti capo all'amministrazione, al fine di circoscrivere in maniera ragionevole il margine di discrezionalità. Si tratta della c.d. concezione sostanziale del principio di legalità, potenzialmente adatta a costituire una *condicio sine qua non* in termini di

³⁰³ Osserva LORENZA CARLASSARE, (voce) *Legalità (principio di)*, cit., p. 3, che “[...] la legalità intesa in senso puramente formale finisce per vanificare totalmente le istanze che per suo mezzo debbono venire soddisfatte. Una legge che conferisca poteri in bianco nullifica sia l'istanza garantista che quella democratica”.

³⁰⁴ Cfr. SERGIO COTTA, *La certezza del diritto. Una questione da chiarire*, in *Riv. dir. civ.*, 39, 1993, I, p. 325, il quale acutamente osserva come la certezza del diritto e la legalità rappresentino “non solo più ma anche meno di un valore. Ci assicurano che il diritto ci sia e agisca, ma non ci assicurano che quel diritto sia in grado di render ragione, in modo non formale, dei suoi contenuti normativi ed abbia, quindi, valore e sia giusto”.

efficacia operativa del criterio legalistico in senso formale, da un punto di vista sia della effettiva soggezione dell'atto amministrativo ad una preventiva regolamentazione normativa che della concreta possibilità di esperire controlli giurisdizionali³⁰⁵. Inoltre, se pure tale massima sia contemplata dalla Costituzione, si tratterebbe comunque di una norma sulla produzione, che regola i rapporti gerarchici tra le due fonti di diritto, ma non specifica quali elementi di giustizia materiale devono essere tenuti presenti sia dal legislatore sia dall'amministratore nella cura degli interessi della comunità³⁰⁶.

La questione assiologica relativa alla congerie di valori che presiede alla giustizia nella dinamica dei rapporti pubblici trascende, in via sostanziale, il principio di legalità, e necessita di una corretta ed arricchita impostazione alla luce di tanti altri principî essenziali contenuti nella Carta fondamentale e di numerosi parametri normativi. In questa prospettiva, la consapevolezza dell'insufficienza di una configurazione del principio *de quo* alla stregua di una mera soggezione alla legge ha costituito, per la prassi amministrativa e la giurisprudenza statale, una vera e propria *vis propulsiva* per l'individuazione di nuove *regulae iuris* improntate al criterio della buona amministrazione, affondanti le proprie radici sia negli assiomi costituzionali di uguaglianza ed imparzialità, sia in fattori di natura sociale e di costume, sia, *last but not least*, in criteri generali di ragionevolezza³⁰⁷. Elementi, questi ultimi, i quali, sebbene

³⁰⁵ La dottrina più attenta ha evidenziato come, pur mancando nella Costituzione italiana un'esplicita enunciazione del principio di legalità sostanziale, sia possibile affermarlo egualmente, in base ad indici rivelatori o enunciazioni applicative che presuppongono il sistema dello Stato di diritto e resterebbero, altrimenti, vanificate da una enunciazione del principio in modo solo formale. Sul punto cfr. LORENZA CARLASSARE, (voce) *Legalità (principio di)*, cit., pp. 4-7; RICCARDO GUASTINI, *Legalità (principio di)*, cit., p. 89-90. Di diverso avviso invece SERGIO FOIS, (voce) *Legalità (principio di)*, cit., pp. 662-663; FILIPPO SATTA, *Introduzione ad un corso di diritto amministrativo*, cit., pp. 49-52.

³⁰⁶ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica*, cit., p. 45.

³⁰⁷ Si sofferma ampiamente sul punto CORRADO CALABRÒ, *La discrezionalità amministrativa nella realtà d'oggi. L'evoluzione del sindacato giurisdizionale sull'eccesso di potere*, in AA.VV., *Potere discrezionale e interesse legittimo nella*

non beneficiano di una precisa ed espressa codificazione, godono di una vigenza indiscussa all'interno dell'ordinamento, anche come implicito rinvio da parte delle disposizioni legislative³⁰⁸.

L'interpretazione maggiormente estesa ed oggettiva del principio di legalità assimila, in tal modo, l'esperienza degli Stati di diritto amministrativo al concetto di *Rule of Law*, di matrice anglo-americana³⁰⁹; all'interno dei sistemi di *common law*, infatti, a legge *stricto sensu* intesa, nella sua accezione di diritto scritto promulgato dall'organo legislativo (*statute law*), viene sovrapposta e, per certi aspetti, fusa con altre fonti autonome di diritto non scritto, delle quali si rende garante e mediatrice assoluta la giurisprudenza con le proprie decisioni sui singoli casi (*case law*).

In tale contesto, si assiste ad un mutamento di prospettiva in relazione alla subordinazione dell'autorità al diritto, che assume la valenza ontologica di sostegno del primato della ragione oggettiva sulla volontà soggettiva, tradotta nell'imposizione di un ideale superiore di giustizia sostanziale, non desunto astrattamente dalla lettera della legge, bensì indotto, concretamente e tangibilmente, dalla memoria storica nonché dall'esperienza sociale, economica, politica ed etica. La legalità si trasforma, così, in una omnicomprensiva legittimità del potere, sia legislativo che amministrativo, inteso come fattore conforme ad un

realtà italiana e nella prospettiva europea. Atti del 38° Convegno di Studi (Varenna, 17-19 settembre 1992), Giuffrè, Milano, 1994, p. 47.

³⁰⁸ Cfr. COSTANTINO MORTATI, *Discrezionalità*, cit., p. 1105, il quale considera tali parametri alla stregua di oggetto di rinvio formale da parte della normativa; le considera, invece, come un postulato, presupposto ma non determinato dalla legge, e connesso al principio cardine richiedente l'ordine nella funzione amministrativa, nonché un necessario limite all'esercizio della discrezionalità, ALDO PIRAS, (voce) *Discrezionalità amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, Giuffrè, Milano, 1964, pp. 84-85; conformemente anche ANDREA PUBUSA, *Merito e discrezionalità amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, UTET, Torino, 1994, p. 414.

³⁰⁹ Cfr. LUIGI MOCCIA, *Diritto giurisprudenziale, legislazione e principio di legalità nel mondo di common law*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 42, 1988, pp. 897-912; interessanti anche le considerazioni proposte da STANLEY L. PAULSON, *Teorie giuridiche e Rule of Law*, in PAOLO COMANDUCCI - RICCARDO GUASTINI (a cura di), *Analisi e diritto 1992. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Giappichelli, Torino, 1992, pp. 251-274.

intrinseco e reconditamente operante ordine giuridico, proteso al contemperamento degli interessi della comunità con il necessario rispetto delle regolamentazioni tecniche e procedurali che dell'ideale di giustizia si pongono quale necessario fondamento³¹⁰; in ciò lo Stato di diritto può ritrovare la sua più piena essenza.

Orbene, operata una ricognizione delle sue funzioni all'interno del panorama dell'ordinamento statale, il principio di legalità sembra trovare una sua dimora anche all'interno del sistema di giustizia ecclesiale e, in particolar modo, nelle dinamiche della funzione amministrativa, giacché, pur non essendo originario della tradizione canonistica, è stato da questa recepito attraverso le acquisizioni della scienza giuridica secolare³¹¹. Differenti appaiono, nella loro formulazione genetica, le manifestazioni del principio in esame nell'ordinamento canonico: una esplicita previsione di tale *regula iuris* come corollario di subordinazione dell'attività amministrativa alla legge ed alle fonti ad essa equiparate si rinveniva già nel can. 74, §1, della *Lex Ecclesiae Fundamentalis*, ripresa, poi, all'interno del *Codex* latino ai cann. 34, §2 (in materia di istruzioni), 38 (in materia di atti amministrativi singolari), e nel *C.C.E.O.* al can. 1515 (in materia di atti amministrativi singolari).

Una previsione di più ampio respiro, invece, quale riflesso della subordinazione al diritto inteso come ordine superiore di giustizia, la si rinviene all'art. 15 della Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, all'art. 18 del Regolamento generale della Curia Romana, e al can. 1519 del *C.C.E.O.*, in riferimento alla procedura da seguire per i decreti

³¹⁰ L'idea della *Rule of Law* riecheggia quella del diritto a matrice giusnaturalistica, quale valore di razionalità che si innalza rispetto all'esercizio dell'autorità, risalente alla tradizione giuridica occidentale del diritto canonico e dello *ius commune*. Osserva, d'altra parte, STANLEY L. PAULSON, *Teorie giuridiche e Rule of Law*, cit., p. 273, che "non può spiegarsi o difendersi il *Rule of Law* senza alcun appello alla sua dimensione morale".

³¹¹ La stessa tripartizione delle funzioni di giurisdizione, da cui deriva la costruzione di un regime giuridico distinto dell'amministrazione, fu introdotta nella Chiesa sulla falsariga degli ordinamenti giuridici statali. Un primo riferimento al sistema tricotomico si ha in PIO XI, Lettera Enciclica *Quas Primas*, 11 dicembre 1925, cit., p. 599.

stragiudiziali. Come appare ovvio, in via intuitiva, una concezione non puramente formale del principio di legalità appare la più confacente alla struttura essenzialmente dinamica del sistema canonico, come d'altronde è facilmente deducibile dalle previsioni contenute nei principî generali enunciati dal *Codex* del 1983, ai cann. 1752, sul primato della legge della *salus animarum*, e 19, circa il valore eminentemente suppletivo di un'applicazione del diritto secondo equità da parte della prassi amministrativa³¹²; criterio sulla cui importanza nel diritto canonico, non solo nei casi di lacuna legislativa, è alquanto superfluo soffermarsi.

Tuttavia sono riscontrabili alcune problematiche applicative circa la piena ed effettiva vigenza di un tale principio nel sistema amministrativo canonico, derivanti non solo da una complessa serie di limiti estrinseci dell'istituto, ma anche dalle peculiari caratteristiche del sistema ecclesiale, in virtù delle quali si rende pressoché impossibile una completa realizzazione dei mezzi di disciplina che attengono alle funzioni di governo operanti secondo la dottrina del moderno Stato di diritto, pur essendosi diffusa, soprattutto negli anni successivi al Concilio Vaticano II, una spinta fortemente centrifuga verso una maggiore democraticizzazione ed assimilazione delle strutture e dei modi di governo propri del diritto canonico a quelli adottati dalle democrazie occidentali³¹³.

A causa della concentrazione, nelle autorità di governo, delle triplici espressioni della *potestas regiminis*, l'organizzazione delle funzioni di governo non sembra dare origine ad articolazioni del tutto autonome, configurando, bensì, un apparato unitario ed indifferenziato alla sua fonte³¹⁴. Di conseguenza risulta molto difficile una teorizzazione, all'interno della Chiesa, di una completa separazione, dal punto di vista soggettivo e formale, ed indifferenza reciproca delle normali attribuzioni

³¹² Sul punto cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Diritto canonico*, cit., pp. 142-143.

³¹³ Cfr. PAOLO MONETA, *Introduzione al diritto canonico*, cit., p. 120 ss.

³¹⁴ Sul punto cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., nn. 19-24; cfr. anche cann. 331-333-391, §1, *C.I.C.*

di giurisdizione, seppur differenziate, sotto una lente prospettica di tipo concettuale, in base all'elemento sostantivo/materiale³¹⁵. Anche a livello periferico la ripartizione dei compiti tra uffici e vicari sembra corrispondere al criterio pratico di designazione di collaboratori, piuttosto che ad una reale attuazione dell'istanza garantistica di una rigorosa divisione di poteri tra centri operativi indipendenti³¹⁶.

Una strutturazione unitaria delle funzioni provoca, per forza di cose, la contemporanea coesistenza di due differenti scale gradualistiche delle fonti del diritto: una di carattere oggettivo, basata sulla semplice forza giuridica degli atti di produzione, e l'altra di natura soggettiva, fondata sulla qualificazione gerarchica dell'organo competente³¹⁷. Ragion per cui, gli eventuali conflitti di potere troveranno una

³¹⁵ Per un'analisi circa la differenza oggettiva delle funzioni di governo cfr. KLAUS MÖRSDORF, *De relationibus inter potestatem administrativam et iudicalem in Iure Canonico*, cit., pp. 399-418; PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., pp. 22-26; JOSÉ ANTONIO SOUTO, *La función de gobierno*, cit., pp. 180-215; JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., p. 255; JULIÁN HERRANZ, *L'esercizio della potestà di governo nella missione della Chiesa*, in IDEM, *Studi sulla nuova legislazione nella Chiesa*, cit., pp. 141-169. In via generale cfr. anche EDUARDO LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 129 ss.

³¹⁶ Come evidenzia ILARIA ZUANAZZI, *Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica*, cit., p. 49, "l'organo vicario non ha una competenza separata o esclusiva rispetto all'autorità primaria, ma partecipa in modo derivato alla sua stessa potestà e agisce nel suo nome. Si viene, così, a delineare un fenomeno di concorso di giurisdizioni, dato che l'ufficio superiore mantiene integre le proprie funzioni nelle materie deferite ai centri subordinati e può esercitarle anche personalmente, trattando direttamente la questione in seguito ad avocazione o sostituzione (cann. 139; 1405, §1, n. 4; 1417; 1444, §2), ovvero può riformare, revocare o annullare i provvedimenti di grado inferiore in sede di controllo gerarchico (can. 1737)". Sul punto cfr. GREGORIO DELGADO DEL RÍO, *Desconcentración orgánica y potestad vicaria*, EUNSA, Pamplona, 1971; PEDRO LOMBARDÍA, *Lezioni di diritto canonico*, cit., pp. 159-161; ANTONIO VIANA, *Naturaleza canónica de la potestad vicaria de gobierno*, in *Ius Canonicum*, XXVIII, 1988, pp. 99-130; IDEM, *La potestad de los dicasterios de la Curia Romana*, in *Ius Canonicum*, XXX, 1990, pp. 84-91; JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., p. 194. Cfr. anche ILARIA ZUANAZZI, *Organi centrali di governo della Chiesa cattolica*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, UTET, Torino, 1995, pp. 476-477.

³¹⁷ Cfr. ERMANNANO GRAZIANI, (voce) *Legge (diritto canonico)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, pp. 1103-1110; JEAN GAUDEMET, *Réflexions sur le livre I "De normis generalibus" du Code de droit canonique de 1983. Droit de l'église et société civile (XVIII^e-XX^e siècles)*, in *Revue de droit canonique*, 34, 1984, pp. 93-94; EDUARDO LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 255-257.

composizione non soltanto in virtù dell'applicazione del criterio formale dell'efficacia dell'atto, ma anche in rapporto alla complessiva posizione personale dell'autorità emanante. Proprio la tendenza concentrativa dei poteri finisce per determinare l'inesistenza di ambiti di competenza riservati a determinate funzioni, nonché di forme esclusive di esercizio dell'attività³¹⁸, con l'effetto di una sensibile difficoltà nel qualificare la natura di un determinato atto sulla base dei soli parametri esterni, senza alcun riferimento al suo intrinseco valore giuridico³¹⁹.

La meticolosa catalogazione degli atti amministrativi contenuta nel *Codex* del 1983 e nel *C.C.E.O.* presenta, dunque, un significato puramente astratto e formale, in quanto si concentra nella descrizione della struttura formale di alcuni istituti e nello stabilire la loro sottoposizione ad un particolare regime, qualora emessi dalla potestà amministrativa, pur con una possibilità di sottrazione a tale disciplina³²⁰. La problematica principale risiede, tuttavia, nella irrealizzabilità di una meccanica e rigida subordinazione dell'attività amministrativa alla legge in senso tecnico, in virtù della peculiare impalcatura delle relazioni di efficacia intercorrenti tra le varie fonti del diritto, improntata ad una logica principalmente di servizio. Proprio in questo segmento si misura

³¹⁸ Il requisito di elasticità, proprio del diritto canonico, deriva dallo stesso sistema di collaborazione vicariale che, da un lato, permette di conservare all'organo primario la pienezza dei poteri e, dall'altro, conferisce agli uffici subordinati una serie di compiti non omogenei e non compresi nell'oggettiva sfera di una medesima funzione di giurisdizione: sul tema si rinvia alle considerazioni di TOMÁS RINCÓN PÉREZ, *Actos normativos de carácter administrativo*, in AA.VV., *La norma en el derecho canónico. Actas del III Congreso Internacional de derecho canónico (Pamplona, 10-15 de octubre 1976)*, cit., pp. 959-976; MARÍA JOSÉ CIAURRIZ, *Las disposiciones generales de la administración eclesiástica*, in *Ius Canonicum*, XXIV, 1984, p. 887; ANTONIO VIANA, *El Reglamento general de la Curia Romana (4.II.1992). Aspectos generales y regulación de las aprobaciones pontificias en forma específica*, in *Ius Canonicum*, XXXII, 1992, pp. 508-529.

³¹⁹ Cfr. FRANCISCO JAVIER URRUTIA, *Decreti, precetti generali ed istruzioni*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, XXXV, 1970, pp. 53-70; WILLEM ONCLIN, *De recognoscendis normis generalibus Codicis iuris canonici*, in *Communicationes*, III, 1971, pp. 87-93. Similmente cfr. SANDRO GHERRO, *Brevi note sul "privilegio in senso stretto" nella revisione del C.J.C.*, in *Monitor Ecclesiasticus*, CV, 1980, pp. 288-294; PEDRO LOMBARDÍA, *Lezioni di diritto canonico*, cit., p. 217. Cfr. anche ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, (voce) *Privilegio (diritto canonico)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, p. 778.

³²⁰ Cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Diritto canonico*, cit., p. 155.

la differenza tra l'ordinamento canonico e quello statale, ossia proprio nella diversa impostazione del rapporto tra le tipologie di conformità legale, di legittimità del potere e di giustizia sostanziale dell'atto.

Se all'interno del sistema giuridico statale, infatti, la ripartizione delle funzioni pubbliche riceve disciplina in un'ottica prettamente formalistica, in virtù della quale il rispetto delle garanzie e delle regole legislativamente predeterminate rappresenta l'unico ed imprescindibile parametro di legittimità nell'esercizio dell'autorità e, quindi, nella valutazione circa la validità delle disposizioni emanate³²¹, nella dinamica del sistema canonico, invece, la legittimità dei provvedimenti emanati dalla gerarchia trova il suo fondamento non soltanto in una mera corrispondenza letterale alle norme positive, ma principalmente in una forma di coerenza assiologica del prodotto della decisione con i valori fondamentali collocati alla base, in virtù del disegno divino, del bene della comunità e del singolo *Christifidelis*³²².

Da quanto osservato può evincersi come la funzione amministrativa in ambito canonico non sia suscettibile di declinarsi secondo termini che la assimilino ad una attività di passiva esecuzione della legge, presentando, invece, una specifica vocazione a curare direttamente la promozione degli interessi della comunità dei fedeli, seppur in ambiti non preventivamente disciplinati da fonti superiori, dotata di un autonomo margine decisionale. Anche nelle modalità applicative nelle norme stabilite dal legislatore canonico può notarsi un distacco dalla pura e semplice osservanza a livello teorico, coinvolgendo una trasposizione del comando nella dinamica della realtà, attraverso un'operazione mediativa tra la fattispecie tipica e le specifiche circostanze, al fine di

³²¹ Cfr. MANLIO MAZZIOTTI DI CELSO, *Riflessioni di un costituzionalista sulla "Lex Ecclesiae Fundamental"*, cit., pp. 36-61; ELIO CASETTA, *Attività amministrativa*, cit., p. 527.

³²² Cfr. GIUSEPPE CAPOGRASSI, *La certezza del diritto nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 9-30; cfr. anche SALVATORE BERLINGÒ, *La tipicità dell'ordinamento canonico nel raffronto con gli altri ordinamenti e nell'"economia" del "diritto divino rivelato"*, cit., p. 97 ss.

rendere pienamente operativo e produttivo il precetto *de quo* e garantire, in maniera piena ed effettiva, un provvedimento realmente conforme ed orientato alla *salus animarum christifidelium*, sia da un punto di vista materiale che spirituale³²³.

D'altra parte non è infrequente che, in determinati casi, la complessità e la particolarità della circostanza concreta richiedano l'applicazione di un temperamento del rigore astratto proprio della *regula iuris*, potendo giungere finanche ad una deroga nei confronti di statuizioni a carattere generale ed alla conseguente emanazione di norme speciali indirizzate a specifiche categorie di fedeli, in assenza di apposita autorizzazione legislativa³²⁴. Si consideri, d'altronde, che la categoria degli atti *contra legem*, in quanto costituisca espressione di un autonomo potere dell'amministrazione e non derivi da una previa delega del legislatore, conserva il suo valore proprio di categoria di atti amministrativi, con il regime ad essa spettante, pur esplicando una forza giuridica più penetrante, capace di incidere in maniera significativa finanche sulle norme di rango superiore³²⁵.

Ragionando in tal guisa, il postulato fondamentale che ispira tutto il sistema di diritto canonico si identifica con la necessità di trasporre il diritto nella multiforme panoramica dell'esistenza concreta, secondo il principio dell'*equitas* ed una correlata e perenne tensione dinamica, da parte di ogni epifania giuridica dell'ordinamento, ad oltrepassare i

³²³ Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, n. 3, cit., p. 80: "*Relinquantur Pastoribus ac animarum curatoribus congrua discretionalis potestas, qua officia christifidelium statui ac conditionibus singulorum adaequari valeant*".

³²⁴ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica*, cit., p. 52, la quale mette in evidenza come, sia nel codice latino che in quello delle Chiese orientali, vi siano numerosi esempi di eccezioni al principio di legalità: in particolare si fa riferimento alla fattispecie degli atti amministrativi singolari, *ex* cann. 36, §1 e 38 *C.I.C.* e cann. 1512, §2 e 1515 *C.C.E.O.*; alla tipologia del precetto, *ex* can. 49 *C.I.C.* e can. 1510, §2, n. 2 *C.C.E.O.*; alla categoria del privilegio, *ex* can. 76, §1 *C.I.C.* e can. 1531, §1 *C.C.E.O.*; alla dispensa, *ex* can. 85 *C.I.C.* e can. 1536, §1 *C.C.E.O.*; ed infine alle altre specie di grazie e licenze, *ex* can. 59, §1 *C.I.C.* e can. 1510, §2, n. 3 *C.C.E.O.*

³²⁵ Cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 317 ss.

confini della pura e semplice tecnica normativa, al fine di garantire una soddisfacente tutela delle istanze dei fedeli ed una piena adesione all'*ordo vitalis* creato dalla sapienza divina nel mondo³²⁶.

La funzione amministrativa, nella sua esplicazione, può anche, perciò, non ritenersi strettamente vincolata alla rigorosa applicazione del dettato della legge canonica, disponendo, invece, provvedimenti di natura particolare ispirati alla *ratio* intrinseca dell'assetto di interessi stabilito dalla norma, nella prospettiva di un conferimento, ad essa, di una migliore e più proficua attuazione alla luce di un superiore ideale di giustizia. Ne deriva che l'eccezione alla norma può considerarsi razionale in quanto corrisponda alle sostanziali e concrete necessità delle persone, e, dunque, dei fedeli battezzati che compongono il *populus Dei*, connesse al fine supremo della *salus animarum*, di modo che, in tali disposizioni, l'aspetto *contra legem* ceda il passo a quello che le qualifica più propriamente *secundum tenorem rationis*³²⁷.

Non può, a questo punto, che sembrare legittimo l'interrogativo circa il reale valore esplicito dal richiamo al principio di legalità all'interno dei Codici di diritto canonico; sicuramente, come già accennato, esso va a sancire un preciso vincolo, ispirato a criteri di ordine, razionalità e certezza, nei confronti dell'attività amministrativa, così da sottrarre alle derive soggettivistiche ed arbitrarie dell'autorità il giudizio circa la sua corretta attuazione, sottoponendola, al contrario, a regole giuridicamente obiettive che ne consentano una verifica da parte della comunità tutta.

Si tratta di una scelta ben precisa del legislatore canonico, che può cogliersi a fondo nell'opzione di sistematizzare le differenti modalità

³²⁶ Cfr. approfonditamente JEAN BEYER - PIERO ANTONIO BONNET - VELASIO DE PAOLIS (a cura di), *Investigationes Theologico-Canonicae: Facultas Iuris Canonici editionem huius voluminis curavit et simul cum eiusdem Facultatis alumnis Id R.p. Wilhelm Bertrams Aetatis suae 70*, Editrice Pontificia Università Gregoriana, Roma, 1978, p. 50 ss.

³²⁷ Sul punto cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Privilegi e dispense: dibattito aperto*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, XXXV, 1979, p. 103.

esplicative del *munus administrandi* in fattispecie tipiche, inquadrando le stesse nella categoria tecnica unitaria di atto amministrativo, di cui si definiscono gli organi deputati all'emanazione, le procedure da seguire e l'efficacia formale³²⁸. Il regime giuridico proprio dell'amministrazione si caratterizza per il fatto di costituire un'attività subordinata all'osservanza dei parametri superiori di giustizia, stabiliti dalle norme prodotte dalla legge ecclesiastica e dalle fonti equiparate, o, quanto meno, dalla *ratio* di tutela in essa stabilita, dai principi generali di diritto applicati con equità e da quelle situazioni giuridiche concretamente acquisite dai fedeli. La sottomissione a detti requisiti obiettivi di validità rende l'operato dell'amministrazione passibile di controllo presso gli organismi competenti, sotto il profilo del merito, in via amministrativa, o solo di legittimità, in via giudiziaria, presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Appare evidente come tanto più stretti e cogenti siano i criteri direttivi che l'autorità è tenuta a seguire, tanto maggiormente risulteranno protetti i diritti dei singoli fedeli, ai quali sarà concesso di ricorrere agli appositi strumenti per far rilevare eventuali irregolarità e ripristinare l'*ordo iustitiae* violato.

Tuttavia, come è stato acutamente posto in evidenza, la disciplina del *Codex* non possiede una vera e propria dimensione organica e completa, appuntandosi, in via prevalente, ad una regolazione dell'attività in quanto cristallizzata nel suo momento di staticità del risultato finale, trasfuso nei moduli legali predefiniti secondo caratteri tecnico formali³²⁹. Ciò di cui si avverte l'assenza è una elaborazione in senso omnicomprensivo e dinamico del *modus agendi* della gerarchia nella dinamica dello svolgimento dell'azione amministrativa, in una prospettiva strettamente funzionale, *id est* come complesso di operazioni tra esse coordinate e dirette alla realizzazione dei fini prestabiliti; a tal

³²⁸ Cfr. cann. 31-95, Titoli III-IV, Libro I, *C.I.C.*; cann. 1510-1539, Capitolo III, Titolo XXIX, *C.C.E.O.*

³²⁹ È di questo avviso ILARIA ZUANAZZI, *Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica*, cit., p. 53.

proposito risulta significativa l'omissione di regole generali circa il procedimento di formazione degli atti, vuoi dal punto di vista degli adempimenti rituali, vuoi da quello dei parametri di natura sostanziale³³⁰. Nonostante i primi Schemi di revisione del *Codex* del 1983 “*De procedura administrativa*” prevedessero chiaramente talune cautele alle quali l'autorità amministrativa era chiamata a conformarsi ai fini di una corretta emissione dell'atto³³¹, tali prescrizioni non sono confluite integralmente nel testo definitivo.

Nel complesso può quindi osservarsi come le poche disposizioni procedurali rinvenibili nel complesso del *Codex* risultino sin troppo generiche, limitandosi ad un *labor limae* di messa a punto dei soli aspetti formali e dei principî direttivi meramente teorici, non idonei, tuttavia, ad incidere tangibilmente sul concreto modo di svolgimento dell'attività amministrativa. La problematica della regolamentazione dell'azione amministrativa si rivela, perciò, più complessa di quanto non sembri da un punto di vista semplicemente connesso ad enunciati di principio, richiedendo una puntuale ridefinizione dei criteri pratici e procedurali, materiali e logici, cui l'autorità deve sempre fare riferimento per scegliere il modo migliore di realizzare gli interessi della

³³⁰ Cfr. JOSÉ ANTONIO SOUTO, *Algunas cuestiones básicas en torno a una posible ley de procedimiento administrativo (entrevista)*, in *Ius Canonicum*, XIV, 1974, pp. 14-23; in senso conforme PAOLO MONETA, *Procedimento amministrativo e partecipazione dei fedeli alla funzione amministrativa*, *Ivi*, pp. 25-41. Cfr. anche EMILIO COLAGIOVANNI, *Possibilità e limiti della scienza della pubblica amministrazione nel quadro della partecipazione*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCIX, 1974, pp. 154-172; JOHN PHILLIP BEAL, *Confining and Structuring Administrative Discretion*, in *The Jurist*, 46, 1986, pp. 70-106; PAOLO MONETA, *La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa*, in *Persona y derecho. Suplemento “Fidelium Iura” de derechos y deberes fundamentales del fiel*, III, 1993, pp. 286-294.

³³¹ Sul punto cfr. PATRICK VALDRINI, *Injustices et protection des droits dans l'Église*, cit., pp. 360-361, il quale elenca, puntualmente, i parametri di riferimento e di conformazione: raccolta di prove ed informazioni, audizione degli interessati, contraddittorio, termini di emanazione dell'atto, silenzio/rifiuto, scala di valori da rispettare nel dispositivo, redazione in forma scritta con espressa aggiunta dei motivi. Si tratta di prescrizioni in parte riportate nel capitolo sui decreti e precetti singolari (cfr. cann. 50, 51, 55, 57 *C.I.C.*), ma in tono più generico e meno strettamente vincolante; altre disposizioni, invece, riguardano procedimenti più puntuali, quali: la rimozione ed il trasferimento dei parroci, ex cann. 1740-1752; l'esclusione, ex cann. 686-693; la dimissione dei religiosi, ex cann. 694-704; lo scioglimento del matrimonio per inconsumazione, ex cann. 1697-1706 ecc.

comunità dei fedeli. Le garanzie di giustizia della funzione amministrativa, in un parallelismo che dallo Stato si applica, *a fortiori*, anche alla Chiesa, vanno individuate in un ulteriore *step* rispetto al tradizionale rapporto di forza tra fonti tipiche cui viene ricondotto, in ultima analisi, il principio di legalità: precisamente nel ricorso alla dimensione intrinseca della *rationabilitas* che presiede ogni esplicazione di potere nell'ordinamento canonico³³².

Di qui la necessità di identificare le misure atte ad ordinare la scelta creativa della discrezionalità amministrativa, la quale, dettando la norma per il caso concreto, richiama quella nozione di teoria generale del diritto con cui si designa, appunto, una situazione di potere regolata dalla legge in modo non completo, lasciando al titolare un margine di scelta circa la migliore soluzione da adottare nell'ottica del raggiungimento degli scopi prefissati dalla norma³³³. Essa occupa, quindi, una posizione fondamentale come chiave ermeneutica del principio di legalità, al quale è intimamente connessa, poiché si atteggia ad elemento oscillante tra i due poli dell'agire vincolato e dell'agire libero³³⁴.

Riguardo alla prima tipologia di azione, disciplinato integralmente dalla legge ed in presenza di determinati parametri si concretizza in una unica direzione, si differenzia in quanto si rimette all'autorità il potere di determinare la specifica disciplina dei rapporti particolari³³⁵; in merito al

³³² In argomento si rimanda ad un recente studio di CHIARA MINELLI, *Rationabilitas e codificazione canonica. Alla ricerca di un linguaggio condiviso*, Giappichelli, Torino, 2015.

³³³ Cfr. COSTANTINO MORTATI, *Discrezionalità*, cit., p. 1103; GAETANO AZZARITI, *Premesse per uno studio sul potere discrezionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. III, cit., pp. 89-122; GIUSEPPE BARONE, (voce) *Discrezionalità (diritto amministrativo)*, cit., p. 1 ss.

³³⁴ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica*, cit., p. 56

³³⁵ Cfr. ALDO PIRAS, (voce) *Discrezionalità amministrativa*, cit., p. 85, il quale nota come il presupposto indispensabile sia costituito dalla circostanza che le disposizioni che attribuiscono la competenza non stabiliscano con precisione il comportamento necessario alla realizzazione dello scopo, bensì lascino all'agente una libertà di ricercare i mezzi e le modalità ritenute più adatte. Questo perché l'aspetto più peculiare ed imprescindibile della discrezionalità risiede proprio nella "forza creativa della decisione, che integra le prescrizioni di legge incomplete o carenti e detta la

secondo, che corrisponde all'autonomia della sfera giuridica dei privati, si caratterizza per una maggiore funzionalizzazione all'interesse pubblico specificamente stabilito dalla legge, di modo che non si considera legittima qualunque opzione, ma soltanto quella adeguata e conforme agli obiettivi prestabiliti ed alla loro realizzazione³³⁶. Donde può dedursi che la sfera di autodeterminazione può essere di maggiore o minore ampiezza ed intensità, concentrandosi sull'*an*, sul *quid*, sul *quomodo* dell'attività, o riguardare l'atto inteso nella sua generalità, pur costituendo ormai un dato acquisito in dottrina l'impossibilità di configurare un atto a contenuto totalmente discrezionale, contenendo, piuttosto, elementi dell'uno e dell'altro tipo³³⁷.

L'elemento della discrezionalità, nella sua configurazione essenziale, affonda le sue radici nel secolo scorso, all'interno dei sistemi giuridici c.d. a regime amministrativo speciale, all'interno dei quali, sul presupposto del principio di divisione delle funzioni, si riteneva essere l'ambito di valutazione appannaggio del potere della pubblica amministrazione e, per questo motivo, sottratto al sindacato giurisdizionale di tribunali che rispetto a tale autorità erano estranei, eccezion fatta per una valutazione circa la violazione dei diritti soggettivi. Di qui il passo che conduceva alla teorizzazione di una presunta incompatibilità tra discrezionalità e tutela delle posizioni giuridiche soggettive si è rivelato alquanto breve, sulla base di una

norma del caso singolo; l'autorità pone, con la propria valutazione, qualcosa che prima non esisteva, attingendo il valore della soluzione in maniera autonoma dall'ordinamento".

³³⁶ Cfr. MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, cit., pp. 47-49, nel senso che la libertà dell'amministrazione viene circoscritta alle scelte giuridicamente legittime in quanto ordinate a soddisfare gli interessi prestabiliti, ma nell'ambito di queste, che dal punto di vista della legalità presentano una sostanziale indifferenza tra di loro, in quanto egualmente valide, il soggetto agente è libero di adottare la soluzione ritenuta maggiormente conforme ad una valutazione di opportunità e di prudenza amministrativa. Per considerazioni analoghe cfr. anche CORRADO CALABRÒ, *La discrezionalità amministrativa nella realtà d'oggi. L'evoluzione del sindacato giurisdizionale sull'eccesso di potere*, cit., p. 54.

³³⁷ In tal senso cfr. GIUSEPPE BARONE, (voce) *Discrezionalità (diritto amministrativo)*, cit., p. 8.

reciproca esclusione. Invero la coesistenza tra i due parametri si rivela tutt'altro che impossibile, a condizione, ovviamente, di scelte oculate da parte del legislatore³³⁸. Dottrina e giurisprudenza si sono prodigate al fine di giungere ad un superamento del problema dell'uso arbitrario di tale potestà, anche in virtù dell'assenza di limiti legislativamente predeterminati in via contenutistica.

In un primo momento si è assistito ad una maggiore attenzione sul legame di subordinazione tra discrezionalità e legge, sempre nell'ottica di ridurre lo spazio di manovra lasciato all'autorità; e ciò è avvenuto sia attraverso uno svuotamento del profilo creativo della decisione finale, concentrando, invece, l'attenzione sullo sforzo di ricostruzione e riqualificazione degli elementi della fattispecie normativa, al fine di ricondurre l'agire discrezionale alla sua ordinaria opera di interpretazione ed esecuzione del diritto³³⁹, sia attraverso una puntuale circoscrizione degli ambiti di esercizio della facoltà di autodeterminazione dell'autorità amministrativa, mediante una distinzione tra i vari gradi di intensità che la stessa discrezionalità possiede, a seconda che la decisione finale costituisca il prodotto di una scelta tra più soluzioni possibili o, viceversa, soltanto una unica soluzione nata dalle nozioni giuridiche indeterminate dalla legge³⁴⁰. Successivamente si è perseguito un superamento della strutturazione in senso strettamente oggettivo della

³³⁸ Ben evidenzia l'incosistenza del pregiudizio di cui sopra, basato su un errore di fondo circa la confusione tra la questione della insindacabilità del potere discrezionale e quella, giuridicamente distinta, della tutelabilità delle posizioni giuridiche dei cittadini nei confronti dell'autorità, ANDREA PUBUSA, *Merito e discrezionalità amministrativa*, cit., p. 403.

³³⁹ Cfr. FRIEDRICH TEZNER, *Zur Lehre von der freien Ermessen der Verwaltungsbehörden (als Grund der Unzuständigkeit der Verwaltungsgerichte)*, Manz, Wien, 1888, p. 63.

³⁴⁰ Cfr. WALTER JELLINEK, *Gesetz, Gesetzanwendung, Zweckmäßigkeitserwägung*, J.C.B. Mohr Siebeck GmbH & Co., Tübingen, 1913, p. 89, ad avviso del quale, nel caso di discrezionalità autentica viene rimesso all'amministratore il compito di fissare con propria valutazione soggettiva il valore di un fatto indicato in modo impreciso dalla legge, scegliendo tra soluzioni molteplici egualmente valide purché immuni da errori; nel caso di discrezionalità apparente, invece, la fattispecie deve essere completata tramite il ricorso a regole scientifiche o sociali, obiettivamente vincolanti. Cfr. anche RUDOLF VON LAUN, *Das freie Ermessen und seine Grenzen*, Franz Deuticke, Leipzig, 1910, p. 90.

scelta discrezionale dell'amministrazione, che risultava, in sostanza, insindacabile³⁴¹, focalizzando l'attenzione sulla caratterizzazione oggettiva dell'attività nelle sue proprie componenti, al fine di mettere in rilievo la sussistenza di precisi limiti, soprattutto intrinseci e sostanziali, connessi alla natura deontologica della funzione³⁴².

Il forte apporto ideologico fornito dall'evoluzione del modo di concepire i rapporti tra l'autorità pubblica ed i cittadini, prodotto del passaggio dallo Stato liberale a quello costituzionale di diritto, ha comportato lo speculare passaggio da una idea prettamente autoritaristica del potere amministrativo, fortemente indulgente nei confronti dell'esclusivo apprezzamento dell'agente, ad una concezione più funzionale dell'azione *de qua*, vincolata al rispetto di regole obiettivamente sottoponibili a periodica verifica in sede di controllo giurisdizionale³⁴³. La scelta discrezionale diviene così, da libera disposizione dell'autorità, frutto di ponderato giudizio, necessariamente proteso a seguire un processo decisionale mirato e valutativo, metodologicamente ispirato ad un'applicazione dei comuni criteri di coerenza argomentativa, logica e giuridica, e contenutisticamente conforme alle direttive del quadro normativo.

Il summenzionato cambio di prospettiva ha avuto ripercussioni anche sulla visione unilaterale dell'amministrazione come esclusiva promotrice del pubblico interesse; invero, nel contesto sociale a porre alla base dell'attività, l'interesse primario che l'amministrazione è chiamata a perseguire *ex lege*, non presenta i caratteri di un'entità semanticamente isolata, bensì beneficia dell'inserimento nella dinamica

³⁴¹ Sul punto si rimanda a EDMUND BERNATZIK, *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft: Verwaltungsgerichtliche Studien*, Manz, Wien, 1880, p. 42 ss., il quale riduce la discrezionalità al semplice dover agire nel modo migliore per soddisfare il pubblico interesse.

³⁴² Cfr. ancora COSTANTINO MORTATI, *Discrezionalità*, cit., p. 1102.

³⁴³ Cfr. ALDO PIRAS, (voce) *Discrezionalità amministrativa*, cit., pp. 66-67.

di altri interessi concorrenti, contrapposti o accedenti, finanche disomogenei, di natura pubblica o privata³⁴⁴.

Il necessario spirito di imparzialità di cui la funzione amministrativa deve essere permeata nel suo esercizio impone, all'autorità interessata, una doverosa considerazione della totalità degli interessi in gioco ed un apprezzamento in termini comparatistici, al fine di porre rigorosamente in evidenza i rapporti giuridici maggiormente propinqui allo scopo prefissato. Per cui, come pure è stato osservato in dottrina, l'obiettivo precipuo dell'azione amministrativa non può essere predeterminato *a priori* secondo una forma immutabile, bensì necessita di continue precisazioni *in itinere*, per giungere poi a conclusione di un complesso procedimento valutativo orientato all'individuazione ed alla ponderazione dei fattori determinanti per la decisione finale³⁴⁵.

Ma v'è di più: secondo una tale impostazione, l'interesse pubblico non poggia certamente su una aprioristica certezza di superiorità rispetto a quelli privati, risultando, a questo proposito, fondamentale una corretta valutazione nonché un'opera di *balancing* tra le varie fattispecie in gioco. D'altra parte il rilievo sempre più marcato sul rapporto tra l'attività amministrativa ed il *bonum commune omnium*, inteso nella sua valenza singola ed associata, implica una differente considerazione delle situazioni giuridiche con le quali è chiamata a misurarsi l'autorità

³⁴⁴ Sul punto non può non rammentarsi quanto osservato da MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 49, ad avviso del quale “la discrezionalità consiste nella ponderazione comparativa di più interessi secondari in ordine ad un interesse primario”. Emerge anche nella teoria dell'illustre A. l'importanza assunta dagli interessi, anche privati, che si riconnettono al fine pubblico, la quale ha condotto ad una progressiva affermazione della concezione soggettiva della giurisdizione amministrativa, non vista tanto nella sua accezione di strumento volto al ripristino della legalità violata, quanto di mezzo di tutela delle situazioni giuridiche soggettive lese dall'operato dell'autorità. Cfr. anche CORRADO CALABRÒ, *La discrezionalità amministrativa nella realtà d'oggi. L'evoluzione del sindacato giurisdizionale sull'eccesso di potere*, cit., pp. 55-56; GIORGIO PASTORI, *Discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, cit., p. 3171.

³⁴⁵ Cfr. SALVATORE PIRAINO, *La funzione amministrativa tra discrezionalità e arbitrio*, cit., pp. 76-84: l'A. evidenzia attentamente come l'interesse pubblico concretamente perseguito dall'amministrazione debba trovare una giustificazione *ex post* dalla congruenza e proporzionalità di quanto disposto con la realtà positivamente accertata e sulla quale il provvedimento esercita la sua incidenza.

pubblica, passando dal considerarli “occasionalmente protetti” a “intenzionalmente tutelati”, secondo un preciso piano di valorizzazione della comunità nel suo complesso³⁴⁶. Emblematiche, sul punto, le numerose riflessioni circa la mutazione ontologica dell’interesse legittimo, da figura meramente espressiva di una pretesa all’esercizio legittimo dell’attività amministrativa, a situazione giuridica dotata di una propria dignità sostanziale, nonché preesistente all’adozione del provvedimento³⁴⁷.

In via aggiuntiva, poi, l’esistenza di ulteriori figure soggettive, collettive ed individuali, rappresentative dei fini e degli interessi sociali conformemente all’amministrazione, ha portato ad evidenziare con forza il loro ruolo determinante nell’ottica di una collaborazione nello svolgimento della pubblica funzione³⁴⁸; e non vi è chi non veda, in ciò, un parallelismo importantissimo con la rinnovata visione ecclesiologica portata dal Concilio Vaticano II, ove il *Grundbegriff* è rappresentato proprio dalla partecipazione attiva di tutti i fedeli al *munus regendi* e, di conseguenza, all’intero piano salvifico e rendentivo di Dio³⁴⁹, nel rispetto

³⁴⁶ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica*, cit., p. 61, la quale osserva anche come i numerosi interessi privati siano, spesso, riconducibili alla categoria sostanziale del diritto soggettivo, quale diritto ad un bene della vita, “benché tutelato con un ambito meno pieno di poteri di disposizione”.

³⁴⁷ La bibliografia sul tema è corposa: si veda, *ex multis*, MARIO NIGRO, *Ma che cos’è questo interesse legittimo? Interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, in *Foro amm.*, 64, 1988, II, pp. 317-331. Cfr. anche UMBERTO ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, cit., c. 211-212; FRANCO GAETANO SCOCA, (voce) *Interessi protetti (diritto amministrativo)*, cit., pp. 1-13. Cfr. anche ROSARIO FERRARA, *Interesse e legittimazione al ricorso (Ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., p. 468.

³⁴⁸ Sul punto cfr. UMBERTO ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, cit., c. 213.

³⁴⁹ Cfr. STEFANO MAZZOTTI, *La libertà dei fedeli laici nelle realtà temporali (c. 227 C.I.C.)*, Editrice Pontificia Università Gregoriana, Roma, 2007, p. 78. Emblematiche anche le parole di PAOLO VI, *Allocutio ad eos qui II Conventui Internationali Iuris Canonici “Consociatio Internationalis Studio Iuris Canonici Promovendo” parato interfuerunt*, 17 settembre 1973, in *Communicationes*, V, 1973, p. 126: “Se la Chiesa è un disegno divino, *Ecclesia de Trinitate*, le sue istituzioni, pur perfettibili, devono essere stabilite al fine di comunicare la grazia divina e favorire, secondo i doni e la missione di ciascuno, il bene dei fedeli e la loro partecipazione attiva alla vita e alla missione del Popolo di Dio, scopo essenziale della Chiesa”. Cfr. anche JULIÁN

dei loro diritti e doveri fondamentali³⁵⁰. Di qui è derivata una significativa mutazione genetica dello stesso ruolo attribuito allo strumento procedimentale amministrativo, declinato non più secondo canoni interpretativi orientati ad una sua qualificazione come metodo per sottoporre l'esercizio del potere a precise disposizioni rituali, bensì alla stregua di risorsa privilegiata per giungere alla composizione delle controversie e delle diverse istanze sociali, determinando, così, la corretta disciplina dei rapporti pubblici³⁵¹; l'attività amministrativa, perciò, necessita di una regolazione secondo criteri che non si ispirino unicamente ad ideali di efficienza, ma che facciano propri anche valori quali la trasparenza e la tutela delle situazioni giuridiche procedurali riconosciute a soggetti in forma singola ed associata, in qualità di portatori di interessi³⁵².

Alla luce del confronto con l'esperienza statuale, emerge, all'interno dell'ordinamento canonico, la netta sopravvivenza di una concezione più autoritaria del potere amministrativo³⁵³, alla stregua di un ambito decisionale nelle cui dinamiche la gerarchia detiene la funzione di

HERRANZ, *Giustizia e pastoraltà nella missione della Chiesa*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 17.

³⁵⁰ Cfr. PIERO BELLINI, *Diritti fondamentali dell'uomo. Diritti fondamentali del cristiano*, in IDEM, *Libertà e dogma. Autonomia della persona e verità di fede*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 137, ad avviso del quale l'ordinamento canonico è contraddistinto da un "canone ideologico di superiore doverosità", il quale fa in modo che le situazioni giuridiche attive di cui godono i fedeli si inseriscano "in un sistema normativo rigorosamente strutturato – in termini ideocratici – in funzione d'un valore superiore che si colloca all'apice del tutto". In senso contrario cfr. FRANCESCO ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO, *Note in tema di "principi supremi" nel sistema costituzionale canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 4, 1987, p. 1225 ss. Sull'impossibilità di configurare i diritti di cui il fedele gode all'interno della Chiesa con quelli contemplati dalla normativa secolare, cfr. GIORGIO FELICIANI, *Il Popolo di Dio*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 17.

³⁵¹ Cfr. ANDREA PUBUSA, *Merito e discrezionalità amministrativa*, cit., pp. 406-407.

³⁵² È stato notato, in proposito, come la realizzazione piena ed effettiva della funzione di composizione degli interessi implichi, altresì, la configurazione di un concreto contraddittorio all'interno delle dinamiche procedimentali, attuabile attraverso il conferimento, ai soggetti non identificati con l'amministrazione, di reali diritti di partecipazione attiva, collegati al loro *status* di portatori di interessi propri e non già di semplici e strumentali collaboratori della funzione amministrativa: sul punto cfr., *amplius*, ELISABETTA PALICI DI SUNI PRAT, *I diritti al procedimento. Profili di diritto comparato*, Giappichelli, Torino, 1994, *passim*.

³⁵³ Di questo avviso è anche SALVATORE BERLINGÒ, *Diritto canonico*, cit., p. 150.

guida e di *leader* nell'ottica del perseguimento dei bisogni della comunità³⁵⁴. Posti dinanzi alla discrezionalità amministrativa, dunque, i *Christifideles* non esercitano una resistenza ed una rivendicazione assimilabile a quella dei cittadini di uno Stato ad ordinamento giuridico secolare, proprio perché essi ricevono, allo stesso tempo, i mezzi necessari alla vita di fede nell'intima comunione con l'autorità che li elargisce. Tuttavia anche i fedeli hanno la possibilità di esercitare quella *correctio* nei confronti della Gerarchia, al fine di realizzare compiutamente il *bonum Ecclesiae*, in un'ottica cooperativa e non più

³⁵⁴ Resta fermo quanto sancito al can. 212, §§ 2-3, *C.I.C.*, a tenore del quale: “*Christifidelibus integrum est, ut necessitates suas, praesertim spirituales, suaque optata Ecclesiae Pastoribus patefaciant. Pro scientia, competentia et praestantia quibus pollent, ipsis ius est, immo et aliquando officium, ut sententiam suam de his quae ad bonum Ecclesiae pertinent sacris Pastoribus manifestent eamque, salva fidei morumque integritate ac reverentia erga Pastores, attentisque communi utilitate et personarum dignitate, ceteris christifidelibus notam faciant*”. Osserva, d'altra parte, GAETANO LO CASTRO, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, cit., p. 247, che, un certo riconoscimento all'autorità di un ampio potere (*ex* can. 223, §2 *C.I.C.*), “può essere inteso come imposizione di una clausola generale di affievolimento dei diritti del fedele. Sotto tale profilo non sarebbe errato sostenere che i diritti soggettivi nella Chiesa sono tutti diritti affievoliti; ciò dà la precisa misura di quanto difficile sia recepire nell'ordinamento canonico qualificazioni concettuali (quale quella di diritto pubblico suriettivo) sorte in contesti culturali diversi, per esigenze diverse e, in ogni caso, contingenti”. Acute anche le considerazioni svolte da JULIEN RIES, *L' homo religiosus e l'uomo nuovo nel diritto della Chiesa. Diritto canonico e antropologia cristiana*, in RINALDO BERTOLINO - LIBERO GEROSA - PAUL KRÄMER - LUDGER MÜLLER - JULIEN RIES (a cura di), *Antropologia, fede e diritto ecclesiale (Atti del Simposio Internazionale sugli studi canonistici di Eugenio Corecco. Lugano, 12 novembre 1994)*, Jaca Book, Milano, 1995, p. 39, il quale sottolinea come le deliberazioni conciliari e, conseguentemente, il *Codex* del 1983, abbiano attribuito al fedeli il ruolo di “soggetto principale” dell'ordinamento canonico; ciò non sminuisce, tuttavia, la centralità del *munus* di mantenere la comunione gerarchica, giacché l'autorità “rimane, comunque, il fondamento della Chiesa come principio e come base dell'unità di tutti i fedeli, divenuti i veri soggetti della Chiesa”. Cfr., ancora, LORENZO SPINELLI - GIUSEPPE DALLA TORRE, *Il diritto pubblico ecclesiastico dopo il Concilio Vaticano II*, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 213-227, ove, dopo aver precisato che gli *iura* di cui il battezzato è titolare non devono mai essere esercitati prescindendo dai vincoli di solidarietà che pongono il fedele in rapporto con gli altri membri della comunità ecclesiale, si afferma: “Ecco che allora i diritti soggettivi, che pure riguardano il singolo, si riflettono in favore della generalità dei fedeli e, sotto questo profilo, vanno considerati diritti pubblici soggettivi [...]. Si tratta di diritti che hanno, pertanto, alcuni limiti estrinseci, costituiti dai diritti degli altri fedeli, dalla funzione della Gerarchia, dal bene comune”. Circa la necessità di mantenere un equilibrato rapporto dialettico tra la centralità dell'interesse pubblico e la tutela dell'autonomia privata cfr. GAETANO LO CASTRO, “*Pubblico*” e “*privato*” nel diritto canonico, in *Il diritto ecclesiastico*, 106, 1995, I, p. 130.

ispirata a criteri meramente verticistici³⁵⁵, secondo le impostazioni tracciate dal Concilio Vaticano II³⁵⁶. Appare significativa, in quest'ordine di idee, la riluttanza dimostrata dalla giurisprudenza della *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica nel pronunciarsi a favore dell'invalidità, per abusi *in decernendo*, di atti amministrativi a carattere discrezionale; una simile circostanza ha suscitato, di conseguenza, un vivo ed interessante dibattito.

A fronte di una decisione che aveva statuito l'assoluta ed incondizionata non suscettibilità di impugnazione degli atti discrezionali³⁵⁷ *in re ipsa*, una pronuncia successiva sanciva, invece, la necessità di operare una valutazione circa la correttezza dei provvedimenti amministrativi in riferimento ai parametri di equità, *ad adiuvandum* rispetto alla mera conformità formale alla legge³⁵⁸. Osservando, però, alcune statuizioni successive, una su tutte il *leading case* del 1987, può notarsi la prevalenza di un atteggiamento ispirato a

³⁵⁵ Circa la possibilità per i *Christifideles* di esercitare una *correctio* nei confronti della Gerarchia, finalizzata al pieno raggiungimento del *bonum Ecclesiae*, cfr. PETER HUIZING, *Chiesa e contestazione*, in *Concilium*, VIII, 1971, p. 138 ss., ad avviso del quale "l'autorità ecclesiastica, non esclusa la suprema, non può sottrarsi alla responsabilità verso la comunità e perfino verso i singoli membri di essa. Critica, protesta e opposizione contro l'errato esercizio dell'autorità [...] sono state ritenute possibili dalla tradizione ecclesiastica e, in taluni casi, perfino obbligatorie, quindi anche legittime [...]. La protesta ecclesiastica può essere legittima soltanto se è certamente ispirata dallo Spirito di Cristo e dal suo amore per la Chiesa".

³⁵⁶ In argomento cfr. FRANCESCO ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO, *Rinnovamento teologico e "aggiornamento" conciliare (1959-1973). Parabola di una discontinuità cattolica*, in *Diritto e Religioni*, 3, I, 2/2007, pp. 368-373: Di rilievo anche le considerazioni operate da LIBERO GEROSA, *L'interpretazione della legge nella Chiesa e nello Stato*, in *Il diritto ecclesiastico*, 116, fasc. IV, 2005, I, pp. 845-847.

³⁵⁷ Cfr. Prot. N. 4262/73 C.A. (*Iurium*), così come riportata da GIUSEPPE LOBINA, *Rassegna di giurisprudenza della "Sectio Altera" del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (1968-1973)*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCVIII, 1973, pp. 305-306. Con *decisio* del 31 agosto 1973, il Congresso si pronunciava per la non ammissibilità del ricorso *ad disceptationem* "*utpote manifeste carentem fundamentum*".

³⁵⁸ Cfr. Prot. N. 6508/75 C.A. (*Iurium*), così come riportata da PIO VITTORIO PINTO, *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., pp. 327-339. Nella *decisio* del 26 giugno 1976, può leggersi: "*Etsi percipi non possit legis violatio in emanatione ipsius decreti, [...] non est ambigendum decretum, iam de se severum, vere iniquum factum fuisse per actus quibus ad executionem deductum fuit*". Peraltro, il dispositivo non annullava il provvedimento della Congregazione *de qua*, ma soltanto gli atti successivi che lo mandavano ad esecuzione, per violazioni di diritto "*sive in procedendo sive in decernendo*".

criteri maggiormente restrittivi, e riscontrabile nella negazione del fondamento legale a ricorsi avverso atti discrezionali, sulla base della motivazione secondo la quale da essi non potrebbero derivare, ai destinatari, *gravamina* rilevanti dal punto di vista giuridico, restando, eventuali abusi, unicamente oggetto di denunce all'autorità gerarchicamente superiore³⁵⁹. In altre decisioni, invece, pur riconoscendosi la possibilità di un sindacato su una analoga tipologia di provvedimenti, non si ritiene, tuttavia, di poter estendere il giudizio ai profili di ragionevolezza sostanziale in aggiunta al controllo della violazione formale delle norme positive³⁶⁰.

Appare di tutta evidenza, in proposito, come la scelta di astenersi da un'operazione di controllo dei contenuti della decisione, da un punto di vista, più che del merito, della correttezza logico/giuridica, rappresenti un notevole limite alla tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei singoli nei confronti dell'autorità amministrativa, dal momento che un atto, eventualmente sottoposto ad annullamento ad opera del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica per vizi *in procedendo*, ben potrà essere, nuovamente, emesso dall'organo competente, sanati i difetti di forma, inalterato nel dispositivo³⁶¹.

A ben vedere, in realtà, non sembra così incompatibile con l'ontologia propria del diritto della Chiesa un'applicazione di quei criteri

³⁵⁹ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, (*Demolitionis ecclesiae*), cit., p. 203, ove si statuisce che: “*Sedulo distinguendus est recursus, qui effectus iuridicos parit, a recursu lato sensu accepto, quod fideles auctoritatem ecclesiasticam certiore faciant de abusibus ab inferiori auctoritate forte patris. Huiusmodi interventus denuntiatio potius appellari potest et nullis condicionibus ex parte recurrentis subiacet*”. Un simile indirizzo viene seguito anche nelle cause Prot. N. 17914/86 C.A. (*Demolitionis ecclesiae*), decreto definitivo 2 maggio 1988, *Coram ROSSI*; Prot. N. 21896/90 C.A. (*Suppressionis paroeciae*), decreto del Congresso di rigetto *a limine* del 25 gennaio 1991.

³⁶⁰ Sul punto cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 221883/90 C.A. (*Suppressionis paroeciae*), sentenza definitiva del 16 gennaio 1993, *coram FAGIOLO*, all'interno della quale non si dichiarano violazioni *in discernendo*, benché si riscontri l'inadeguatezza delle motivazioni a fondamento del provvedimento, unitamente ad un certo modo confusionario di procedere da parte dell'autorità.

³⁶¹ Lamenta una simile incongruenza ILARIA ZUANAZZI, *Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica*, cit., p. 66.

ritenuti fondamentali all'interno dei sistemi giuridici di matrice secolare, finalizzati ad una precisa regolamentazione, dall'interno, dell'uso del potere discrezionale in capo all'autorità; trattasi, invero, di strumenti appartenenti al campo della teoria generale del diritto, i quali, se utilizzati in conformità ad una razionalità correttamente orientata³⁶², risultano idonei e funzionali ad un sensibile miglioramento della giustizia nella dinamica dei rapporti ecclesiali, sebbene necessitino, chiaramente, di un adeguamento alle finalità specifiche della Chiesa e della sua missione salvifica. Soprattutto dopo il Concilio Vaticano II, infatti, si è verificato un momento di sforzo costante, attualizzato dalla Chiesa, per adeguare, il più possibile e per gli aspetti dai quali fosse possibile trarre giovamento in termini di tutela, le sue istituzioni ai modelli degli ordinamenti secolari, cercando di pervenire ad un'apertura rispetto ad alcuni principî di democrazia³⁶³, pur tenendo in doverosa considerazione la specificità che una simile trasposizione può subire se filtrata all'interno dell'ordinamento canonico³⁶⁴.

Lo stesso concetto di *munus* ecclesiale, come già osservato, contiene in sé una dimensione connotata da una forte impronta di doverosità, intimamente connessa al mandato divino di provvedere al servizio del *populus Dei*³⁶⁵, ed in forza del quale, il titolare di potestà pubbliche non può collocarsi su un piano di arbitrario dominio delle proprie facoltà, quanto, piuttosto, in un'ottica di *fidelis dispensator* di un

³⁶² Cfr. PAOLO VI, *Allocutio ad Sacram Rotam Romanam*, 28 gennaio 1971, in FRANCESCO BERSINI, *I discorsi del Papa alla Rota*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1986, p. 101.

³⁶³ Cfr. MARIO TEDESCHI, *Preliminari a uno studio dell'associazionismo spontaneo nella Chiesa*, cit., p. 81, il quale, dopo aver evidenziato come la *societas iuridice perfecta* non trovi in sé stessa la propria originarietà, ma la derivi direttamente da Dio, afferma: "Non è, quindi, realizzabile un rapporto tra diritto divino e costituzione materiale della Chiesa (monarchica e rigida) e una sua ventilata struttura democratica. L'ordinamento canonico, pertanto, avrebbe, in ragione di questo vincolo, un'autonomia minore degli ordinamenti giuridici statuali".

³⁶⁴ Si veda, a questo proposito, MARIA FAUSTA MATERNINI ZOTTA, *Elementi di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 38.

³⁶⁵ Cfr. *Mt* 20, 28; *Mc* 10, 45; *Lc* 22, 27. Conformemente, CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., nn. 18, 24, 27; IDEM, Decreto *Christus Dominus*, cit., n. 16.

patrimonio salvifico frutto di un dono di Dio stesso alla Chiesa, e di cui tutti i fedeli sono chiamati ad essere compartecipi³⁶⁶. Proprio la funzione deontologica che alberga nella potestà ecclesiale impone che la *missio* si svolga secondo parametri e regole oggettive, derivanti sia dalla stessa natura della materia trattata, nonché dalle caratteristiche dei destinatari, sia, in misura eguale, da ragione di logica umana, alla quale tutta l'attività giuridica deve essere informata. Dall'osservanza di siffatti dettami scaturisce non soltanto una più equa giustizia nella funzione amministrativa, bensì si apre anche un importante varco nell'oscurità del potere arbitrario, vero nocumento per la *salus animarum* della comunità dei fedeli, sulla scorta, del resto, di quanto sancito in sede di riforma codiciale³⁶⁷.

Il fine salvifico che permea di sé tutto l'ordinamento canonico, unitamente al bisogno, ad esso connaturato, di applicare il diritto secondo i canoni dell'*equitas*, costituiscono, al contrario di quanto potrebbe sembrare, un rilevante meccanismo frenante nei confronti della libertà e discrezionalità nell'agire della gerarchia, consentendole, invece, uno spazio di manovra maggiormente attento alle esigenze materiali e spirituali di tutti i *Christifideles*. In ciò risiede il suo vincolo al corretto utilizzo delle virtù morali di saggezza e prudenza, nell'ottica di un discernimento mirato ed efficace della realtà con le sue istanze,

³⁶⁶ Secondo quanto sancito in *Lc* 12, 42. In argomento l'interessante contributo di SALVATORE BERLINGÒ, *Dal "mistero" al "ministero": l'ufficio ecclesiastico*, in *Ius Ecclesiae*, V, 1993, pp. 91-106.

³⁶⁷ Si ribadisce quanto stabilito ad opera della PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, cit., n. 7, p. 83, ove letteralmente si statuisce: "*Quaelibet arbitrariorum suspicio in administratione ecclesiastica penitus evanescat*". Non è mancato, tra l'altro, chi abbia sottolineato che come non sia sufficiente assicurare la semplice correttezza della decisione finale, bensì occorra anche garantire una giusta modalità durante la fase di formazione del provvedimento, affinché la sua positività possa essere recepita dai soggetti interessati: in questo senso cfr. JOHN PHILLIP BEAL, *Confining and Structuring Administrative Discretion*, cit., pp. 72-74, il quale sottolinea l'importanza di regolare il potere discrezionale, tanto sotto il profilo dei poteri sostanziali (*confining*), quanto delle modalità procedurali (*structuring*), e propone di estendere all'ordinamento canonico i principî ed i metodi del sistema americano.

supportata dal necessario contributo del patrimonio soprannaturale di misericordia e carità grazie al quale essa può conformarsi al disegno divino ed attuare l'inscindibile carattere pastorale che sempre la contraddistingue³⁶⁸.

Opportunamente può evincersi come l'attività discrezionale non sia chiamata a farsi unicamente prodotto della *voluntas* di chi l'amministra, quanto, al contrario, vero e proprio diritto di chi la riceve³⁶⁹; al pari di ogni espressione della potestà di governo, infatti, è necessario che essa si svolga secondo la dinamica della giustizia distributiva, che presuppone una proporzione ontologica tra l'oggetto da tutelare e la dignità della persona del destinatario³⁷⁰. Secondo questa linea analitica, dunque, il fedele può certamente proclamarsi titolare, di fronte alla gerarchia, di veri e propri diritti (soggettivi), direttamente riconosciuti e tutelati dall'ordinamento canonico, e non solo di carattere semplicemente procedurale, finalizzati, cioè, a richiedere l'emanazione, in maniera corretta, di un determinato provvedimento, ma anche (ed in particolar modo) di tipo sostanziale, qualora l'ottenimento del summenzionato provvedimento faccia da contraltare ad una legittima pretesa, corroborata

³⁶⁸ Cfr., ancora, PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, cit., n. 3, p. 79: “*Codex non tantum iustitiam, sed etiam sapientem aequitatem colat, quae fructus est benignitatis et caritatis, ad quas virtutes exercendas Codex discretionem atque scientiam Pastorum et iudicium excitare satagat*”.

³⁶⁹ Come osserva, acutamente, ILARIA ZUANAZZI, *Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica*, cit., p. 67, rifiutando una concezione dell'attività discrezionale meramente di natura “graziosa”.

³⁷⁰ Evidenzia S. TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, II^a-II^a, q. 61, a. 2, come, mentre in un ideale di giustizia di tipo commutativo, il creditore ha il diritto a ricevere l'equivalente della prestazione o del risarcimento del danno subito, secondo una corrispondenza di tipo aritmetico che l'aquinate denomina di “*rei ad rem*”, in un ideale di giustizia di tipo legale e distributivo, invece, l'utente può vantare il diritto a ricevere la quota del *bonum commune* più adeguata alle proprie condizioni ed al proprio merito, secondo una corrispondenza geometrica del tipo “*rei ad personam*”. Sul tema cfr. anche JOSEF PIEPER, *Sulla giustizia*, 3^o ed., Morcelliana, Brescia, 1975, pp. 70-104.

dai presupposti necessari ed indefettibili finalizzati a fornirne un'adeguata giustificazione³⁷¹.

Si evince, in questo modo, un sostanziale mutamento della concezione dell'elemento della grazia, rispetto alla tradizionale impostazione³⁷², nel senso che anche un atto concessorio di un beneficio singolare, in favore di determinati soggetti, si caratterizza per una forte natura di doverosità giuridica, connessa ad un rapporto di subordinazione alle regole di natura oggettiva e desunte da fonti giuridiche di rango superiore, dallo *ius naturale vigens*, dal principio di parità di trattamento e, in particolar modo, da quello di ragionevolezza, che impone sempre un sapiente bilanciamento di interessi ed una loro comparazione con gli effetti potenzialmente scaturenti dalla emanazione del provvedimento³⁷³. A conferma di ciò può rammentarsi come anche all'interno della teologia sacramentale si riconosca ai fedeli, in presenza dei requisiti necessari, il possesso di veri e propri diritti a ricevere i mezzi di grazia; invero³⁷⁴, nel momento in cui l'atto di elargizione di tali beni rappresenta un atto libero da parte di Dio, da parte dei Suoi ministri, al contrario, esso si intreccia con un necessario e stringente *munus iustitiae*, concretizzantesi nel porre

³⁷¹ Per una concezione delle situazioni giuridiche dei fedeli dinanzi alla gerarchia, secondo modalità prettamente procedurali e strumentali all'ottenimento di un provvedimento, cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *La diversa natura delle procedure speciali*, in AA.VV., *I procedimenti speciali nel diritto canonico*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1992, pp. 20-23; RAYMOND LEO BURKE, *La grazia pontificia*, *Ivi*, p. 137; JAVIER CANOSA, *La concessione di grazie attraverso i rescritti*, in *Ius Ecclesiae*, VI, 1994, pp. 255-256.

³⁷² L'urgenza di pervenire ad un superamento di quell'ideale paternalistico di concessione di benefici era stato già posto in evidenza dalle discussioni avvenute in seno al *coetus* incaricato della revisione delle Norme generali del *Codex*: cfr. *Sessio II*, in *Communicationes*, XVII, 1985, pp. 51-52; *Sessio XII*, in *Communicationes*, XXII, 1990, p. 292.

³⁷³ Cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Diritto canonico*, cit., p. 153.

³⁷⁴ In argomento cfr. EDUARDO MOLANO, *Dimensiones jurídicas de los sacramentos*, in AA.VV., *Sacramentalidad de la Iglesia y sacramentos*, EUNSA, Pamplona, 1983, pp. 513-522; CARLOS JOSÉ ERRÁZURIZ, *Intorno ai rapporti tra sacramenti e diritto della Chiesa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 99, 1988, pp. 415-433. Cfr. anche, in senso analogo, TOMÁS RINCÓN PÉREZ, *Derecho administrativo y relaciones de justicia en la administración de los sacramentos*, in *Ius Canonicum*, XXVIII, 1988, pp. 59-84; PIERO ANTONIO BONNET, (voce) *Sacramenti*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVII, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1991.

in essere il comportamento adeguato a dispensare le realtà salvifiche già operate da Cristo fondatore³⁷⁵.

L'essere conforme ai valori della Chiesa, da parte della funzione amministrativa, perciò, deve essere garantito non soltanto dal raggiungimento dello scopo finale, ma nelle dinamiche interne allo stesso metodo di azione transeunte, in rispondenza ai principî di diligenza dell'indagine, di valutazione e ponderazione di tutti gli interessi coinvolti, di trasparenza e chiarezza delle motivazioni dei provvedimenti, nonché di sempre pronta apertura al dialogo con i fedeli. Proprio l'aspetto del coinvolgimento attivo dei destinatari degli atti all'interno delle scelte della gerarchia, rappresenta un elemento consentaneo sia alla costitutiva partecipazione dei fedeli al *munus regendi* ecclesiale³⁷⁶, sia anche alla realizzazione del fine ultimo dell'amministrazione stessa, *id est* il compimento del mistero di comunione salvifica nelle maglie dei rapporti interecclesiali.

In questa prospettiva, la predisposizione di una scrupolosa disciplina del procedimento di formazione degli atti e delle decisioni risulta, quantomai, opportuna, lasciando sempre aperto uno spazio di intervento nei confronti di quanti si sentano lambiti da un intervento in particolare, divenendo, in tal modo, un luogo di confronto e di arricchimento reciproco, nonché di composizione delle istanze pubbliche e private e di verifica della rispondenza delle soluzioni proposte all'effettivo insieme di bisogni della comunità dei fedeli, nella realizzazione della giustizia sostanziale³⁷⁷.

³⁷⁵ Emblematico, sul punto, il can. 843, §1 *C.I.C.*, a tenore del quale: “*Ministri sacri denegare non possunt sacramenta iis qui opportune eadem petant, rite sint dispositi, nec iure ab iis recipiendis prohibeantur*”. In via analoga anche il can 213: “*Ius est christifidelibus ut ex spiritualibus Ecclesiae bonis, praesertim ex verbo Dei et sacramentis, adiumenta a sacris Pastoribus accipiant*”.

³⁷⁶ Cfr. il dettato del can. 204 *C.I.C.*, già citato.

³⁷⁷ Cfr. EMMA GRAZIELLA SARACENI, *L'autorità ragionevole. Premesse per uno studio del diritto canonico amministrativo secondo il principio di ragionevolezza*, cit., p. 147.

L'argomentazione prescelta, dunque, fa sì che l'introduzione del principio di legalità appaia come una riforma incompiuta³⁷⁸: senza la precisazione di regole che presidino l'esercizio concreto del potere discrezionale, la subordinazione al diritto della gerarchia rischia di restare una garanzia inefficace. Proprio in ciò si può testare l'incongruenza di una mera trasposizione, nell'ordinamento canonico, di una soluzione giuridica che poggia sui presupposti formalistici propri degli ordinamenti secolari; una simile operazione ermeneutica, di per sé anche corretta, e, per certi aspetti, necessaria³⁷⁹, al fine di evitare pericolose deviazioni in direzione di una fantasiosa incompatibilità tra obbedienza e legalità nella Chiesa³⁸⁰, necessita imprescindibilmente della predisposizione di accorgimenti tali da adeguarla alla peculiarità del sistema di governo ecclesiale, per renderla, effettivamente, *instrumentum iustitiae* nello svolgimento delle pubbliche funzioni, e non una massima

³⁷⁸ Cfr. MICHEL VILLEY, *La formazione del pensiero giuridico moderno*, Jaca Book, Milano, 1986, p. 195 ss.; JAVIER HERVADA, *Lecciones propedéuticas de filosofía del derecho*, EUNSA, Pamplona, 1992, pp. 237-244.

³⁷⁹ Osserva, acutamente, MARIO TEDESCHI, *La codificazione canonica. Problemi metodologici*, in IDEM, *Scritti di diritto ecclesiastico*, cit., p. 34, che “[...] il compito del canonista deve essere quello di indicare i principî ed i limiti entro cui operare, non quello di una passiva recezione di scelte autoritativamente operate da altri, sia pure in alta sede”.

³⁸⁰ Non sono state peregrine, in dottrina, interpretazioni volte a mettere in dubbio la possibilità pratica di difendere i diritti dei fedeli nella Chiesa, sulla base di un dovere evangelico di accettare cristianamente il torto: in merito cfr. EUGENIO CORECCO, *L'Amministrazione della giustizia nel sistema canonico e in quello statale*, cit., p. 140, ove si ammonisce che “un contenzioso amministrativo, non solo intaccherebbe il Vescovo nella coscienza che ha della propria identità, ma snaturerebbe anche nel fedele l'immagine del Vescovo e, di conseguenza, l'immagine che il fedele deve avere di sé stesso. In effetti, se è vero che il Vescovo deve, per principio, agire nella legalità, è altrettanto vero che il fedele potrebbe essere tenuto ad obbedire anche quando il Vescovo fosse nel torto”. Sulla stessa lunghezza d'onda si colloca ROSALIO JOSÉ CASTILLO LARA, *La difesa dei diritti nell'ordinamento canonico*, in AA.VV., *Il diritto alla difesa nell'Ordinamento Canonico. Atti del XIX Congresso Canonistico. Gallipoli, settembre 1987*, cit., pp. XVI-XVII. Di tutt'altro avviso MIGUEL ÁNGEL ORTIZ, *I ricorsi gerarchici*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali. XXV Incontro di Studio. Villa S. Giuseppe - Torino, 29 giugno - 3 luglio 1998*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 65, il quale osserva come la giustizia contribuisca alla costruzione di un clima di comunione, al punto che adoperare i mezzi che il legislatore mette a disposizione per tutelare i diritti può essere visto come un contributo del fedele all'edificazione della Chiesa. Cfr. anche la posizione di PAOLO VI, Esortazione Apostolica *Evangelica Testificatio*, 29 giugno 1971, in *A.A.S.*, LXIII (1971), pp. 479-526.

che suona a vuoto³⁸¹. L'attuazione, per quanto attenta e precisa, del principio di legalità, quale mera adesione formale al dato normativo³⁸², non è, perciò, di per sé sola sufficiente ad assicurare una giustizia amministrativa che sia, prima di ogni altra cosa, *bona ac iusta*, qualora ad essa non si unisca, *in itinere*, anche l'osservanza di quella imprescindibile congerie di valori, umani e divini, che costituiscono le bussole di orientamento dei fedeli nel corso del pellegrinaggio terreno della Chiesa verso la meta delle realtà escatologiche finali.

2.5. Aspetti deontici della potestas amministrandi nella Chiesa: profili ricostruttivi e fondamenti assiologici del rapporto (ancora valido?) tra Ecclesia dominas ed Ecclesia oboediens.

Quanto emerso dalle direttive del Sinodo dei Vescovi del 1967, orientate ad una richiesta di regolamentazione più organica e definita della funzione amministrativa, soprattutto in ragione della tutela piena e garantita dei diritti dei fedeli³⁸³, trovano, parziale, attuazione all'interno del *Codex* del 1983 e del *C.C.E.O.* del 1990³⁸⁴. In base alla nuova

³⁸¹ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, cit., p. 591. Cfr., sul punto, anche MARIA FAUSTA MATERNINI ZOTTA, *Elementi di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 39, ad avviso della quale “[...] non saranno applicabili interamente alla Chiesa i modelli costituzionali che si sono affermati nelle società civili, nelle diverse epoche storiche, proprio perché quegli stessi principî, che caratterizzano, per volontà superiore, la struttura fondamentale della Chiesa, non consentono di trapiantare in essa il modello democratico e gli assetti istituzionali che da esso derivano, ma permettono di utilizzare tali modelli soprattutto per riscoprire e rivitalizzare quei principî che già sono insiti nella realtà ecclesiale e che caratterizzano la sua natura”.

³⁸² D'altra parte, già sotto la vigenza della *Regimini Ecclesiae Universae*, attenta dottrina faceva notare come il fondamento dell'illegittimità dell'atto amministrativo risiedesse non già nella violazione della legge *sic et simpliciter*, quanto, piuttosto, nella violazione dei diritti soggettivi: cfr. PAOLO MONETA, *Nova configuratio obiecti primarii competentiae supremi organismi contentioso-amministrativi*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978, pp. 559-570.

³⁸³ Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, cit., n. 7, p. 83.

³⁸⁴ Nel Codice dei Canoni delle Chiese orientali si prevede un sistema di disciplina della funzione amministrativa sostanzialmente corrispondente a quello del *Codex*

normativa, la funzione amministrativa era considerata secondo la qualificazione di settore differenziato, nelle competenze, rispetto a quello giurisdizionale³⁸⁵, statuendo una disciplina specifica *ad hoc*, ricomprendente tutti i molteplici profili delle strutture amministrative, dei modelli di azione e dei rimedi contenziosi. Pur nella mancanza di una raccolta unitaria delle disposizioni, e nell'impossibilità di quest'ultime di configurare uno statuto omogeneo e completo della funzione, è possibile ricavare l'intenzione della legislazione canonica positiva di assicurare al diritto amministrativo un trattamento alla stregua di parte autonoma dell'ordinamento, retto da regole e principî propri³⁸⁶.

Come già osservato, il sostrato teorico sul quale questa rivoluzione concettuale poggia le proprie basi è costituito dalle acquisizioni del Concilio Vaticano II, in particolar modo per quanto concerne i ministeri di salvezza affidati da Cristo alla Chiesa³⁸⁷. Benché nella sistematica dei due codici non sia dato riscontrare una classificazione pedissequamente ordinata sulla falsariga dei *tria munera*³⁸⁸, va comunque osservato come

latino, nonostante la presenza di alcune peculiarità proprie della tradizione orientale. Il *coetus* incaricato di procedere alla revisione della parte *de normis generalibus*, durante la seduta del 23 gennaio-1 febbraio 1978, stabiliva che “trattandosi [...] di canoni del tutto generali” fosse opportuno “non discostarsi, se non ove realmente richiesto dalla natura orientale del codice [...] dallo schema latino che la Pontificia Commissione per la revisione del *C.I.C.* ha già inviato ai Vescovi per la consultazione”: cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Breve relazione sui lavori della Commissione dal 30 ottobre 1977 al 30 ottobre 1978*, in *Nuntia*, VII, 1978, p. 104.

³⁸⁵ Sostanzialmente, la potestà amministrativa era indicata con la terminologia di *potestas executiva*, ai cann. 135 ss. e 391, §2 *C.I.C.* e ai cann. 985, §1 e 986 ss. *C.C.E.O.*; l'espressione *potestas administrativa*, invece, si riscontra unicamente nel *Codex* latino, nei canoni afferenti ai ricorsi amministrativi (1400, §2 e 1445, §2).

³⁸⁶ Cfr. TOMÁS RINCÓN PÉREZ, *El derecho administrativo como rama autónoma de la ciencia canónica*, in *Ius Canonicum*, XLIV, 2004, p. 761.

³⁸⁷ Il rapporto tra l'organizzazione sistematica del *Codex* del 1983 e la dottrina ecclesiologica del Vaticano II, con specifico riferimento al Libro I, viene attentamente esaminata da JULIO GARCÍA MARTÍN, *Le norme generali del Codex Iuris Canonici*, Edurcla, Roma, 1996, pp. 8-16.

³⁸⁸ Al *munus regendi*, diversamente dai *munera docendi* e *sanctificandi*, ai quali sono dedicati Libri o Titoli *ad hoc*, non si ricollega una disciplina autonoma ed unitaria, bensì lo si analizza sotto il profilo di attribuzione di poteri di governo, all'interno del Titolo “*De potestate regiminis*”, inserito, nel *Codex* latino, nel Libro I “*De normis generalibus*” (Titolo VIII), mentre nel *C.C.E.O.* si ritrova nel Titolo XXI. Su

la normativa implichi e richiami i dettami dell'assise ecumenica in merito alle specifiche articolazioni della *missio* ecclesiale, allo stesso modo della natura e dei caratteri peculiari del servizio regale di edificazione storica del popolo di Dio³⁸⁹. I testi legislativi, pertanto, presentano una nozione piuttosto lata del *munus regendi*, la quale oltrepassa la semplice concezione di pubblica funzione presente negli ordinamenti statali³⁹⁰, estendendosi verso qualunque tipo di iniziativa effettivamente diretta a perseguire la *Plantatio Ecclesiae*, senza implicare, necessariamente, l'esercizio di poteri imperativi³⁹¹, né l'attribuzione di ufficiale investitura.

Un simile complesso diversificato di attività riceve, in ogni caso, una qualificazione unitaria, in virtù di un paradigma proprio del concetto di funzione, attraverso la reciproca influenza di elementi di natura soggettiva e oggettiva, ove i primi si concretizzano nella dimensione *stricto sensu* teleologica, *rectius* in quella tensione dinamica verso gli interessi superiori dell'incarnazione storica degli ideali escatologici in funzione dei quali la stessa attività è protesa³⁹², mentre i secondi sono costituiti dalle situazioni giuridiche soggettive che abilitano ciascun fedele allo svolgimento della propria parte di missione giuridicamente rilevante, nella quale la posizione attiva del potere di compiere determinati atti si intreccia con l'aspetto polifunzionale del *munus* di dar

quest'ultimo punto si rinvia a IVAN ZUZEK, *Presentazione del "Codex Canonum Ecclesiarum Orientalum"*, in *Monitor Ecclesiasticus*, CXV, 1990, pp. 609-612.

³⁸⁹ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, cit., p. 443.

³⁹⁰ Cfr. FRANCO MODUGNO, (voce) *Funzione*, cit., p. 303, nel senso che, per la concezione statale di funzione pubblica elaborata dalla teoria generale del diritto, l'elemento essenziale è rappresentato dalla correlazione con una situazione giuridica attiva di potere o di potestà, conferita all'agente tramite una investitura ufficiale.

³⁹¹ Cfr. PEDRO LOMBARDÍA, *Lezioni di diritto canonico*, cit., p. 127; JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., pp. 247-248; ANTONIO VIANA, *De potestate regiminis*, in ÁNGEL MARZOA - JORGE MIRAS - RAFAEL RODRÍGUEZ OCAÑA (a cura di), *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico*, vol. I, cit., p. 239.

³⁹² Cfr. JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., p. 251. Parallelamente, osserva ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, cit., p. 444, che "la congruenza con la *deputatio ad finem* costituisce, pertanto, la misura intrinseca di giustizia dei diversi modi concreti posti in essere per l'organizzazione e l'esercizio della funzione".

loro realizzazione nel rispetto della struttura propriamente deontica del ministero ecclesiale. Proprio avendo riguardo al profilo soggettivo della partecipazione attiva al *munus regendi*, i codici sembrano recepire quel principio di comunicazione ontologica nei confronti di tutti i soggetti battezzati, messo in luce dal Concilio Vaticano II, individuando diversificate modalità di concorrere all'attuazione del servizio legale, distinguendo, in particolare, tra la dimensione prettamente comunionale, fatta di contributi liberi e spontanei, e quella propriamente istituzionale, connessa a precise forme di responsabilità gerarchiche³⁹³.

In una prospettiva di adesione d'insieme al popolo di Dio, emerge chiaramente come i fedeli siano dotati del legittimo potere di assumere iniziative di apostolato variegata e differenziata³⁹⁴, quale espressione di differenti vocazioni e carismi che coinvolgono, a livelli diversi, l'interesse comune, incidendo, per certi aspetti, sullo stesso *ordo socialis* intrinseco alla comunità³⁹⁵. Si tratta, peraltro, di espressioni tutte riconducibili ad un'unica, fondamentale, posizione giuridica, posta a fondamento della corresponsabile collaborazione di ciascuno alla missione della Chiesa e che concilia, alla dimensione del diritto di esercitare ogni facoltà a questo scopo ritenuta legittima, quella del *munus* di metterle in pratica avendo sempre di mira il fine supremo della *salus animarum*, nonché del bene primario che a tale fine può condurre, *id est* la *communio Ecclesiae*³⁹⁶. Il compito dell'autorità competente rimane, in ogni caso, quello di esercitare una prudente vigilanza sul corretto

³⁹³ Cfr. OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI, *Il governo universale della Chiesa e i diritti della persona*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 141-146.

³⁹⁴ Cfr. JULIÁN HERRANZ, *Lo statuto giuridico dei fedeli laici. Dal Concilio alla nuova codificazione*, in IDEM, *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, cit., p. 234.

³⁹⁵ Sul punto cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Dal "mistero" al "ministero": l'ufficio ecclesiastico*, cit., p. 106, il quale osserva come l'ordinazione comune al medesimo fine salvifico conduca a rilevare non soltanto la legittimità della compresenza della varietà di missioni apostoliche nella Chiesa, ma, ancor di più, la necessità che vi sia il loro concorso ai fini di una crescita armonica del corpo ecclesiale, nelle diversità delle membra e nella complementarità delle funzioni.

³⁹⁶ *Ivi*, p. 109: "Si tratta di «officia» in senso ampio intesi, nativamente correlati ai diritti fondamentali dei fedeli, ed incompatibili con le forme tipiche o 'canoniche' di provvista".

esercizio delle libertà diaconali dei credenti, riconoscendo, formalmente, la rilevanza ecclesiale delle iniziative singole o associate³⁹⁷, pervenendo, in tal modo, ad un discernimento autentico circa i carismi ispiratori³⁹⁸ che di queste attività ed iniziative si fanno coordinatori in vista della loro *reductio ad unitatem*.

Il fattore della corresponsabilità solidale dei fedeli nello svolgimento della missione della Chiesa, inoltre, comporta anche un sostanziale capovolgimento nella qualificazione delle proprie posizioni giuridiche, non essendo più essi considerati alla stregua di semplici destinatari passivi dell'azione amministrativa, bensì quali collaboratori autentici per un migliore e maggiormente efficace adempimento delle mansioni di giurisdizione da parte della stessa gerarchia³⁹⁹, le quali si ripercuotano, in maniera positiva, sul singolo fedele e, di conseguenza sull'intera comunità in virtù di un legame inscindibile: se infatti il singolo membro della Chiesa si trova in una *communio* vitale con il Dio trinitario, è accolto egli stesso nello spazio comunionale, realizzando la propria vita più autentica nello scambio delle tre Persone⁴⁰⁰. Pertanto, la più recente normativa ha previsto alcune posizioni giuridiche che riconoscono e promuovono il diritto dei singoli, in quanto tali, di intervenire e di influire sulle scelte concrete dell'organizzazione di

³⁹⁷ Cfr. l'istituto della *probatio* (ex cann. 117; 322, §2; 576; 587, §2; 595; 605; 824, §1; 825, §1; 827, §1; 1483 C.I.C.), della *recognitio* (ex cann. 299, §3; 803, §1 C.I.C.), della *laudatio vel commendatio* (ex cann. 298, §2; 299, §2 C.I.C.) e del *consensus* (ex cann. 216; 300; 803, §3 C.I.C.).

³⁹⁸ Si tratta di carismi, vocazioni e servizi la cui dimensione non può essere ricondotta, semplicemente, a quella privata, rappresentando essi, invece, ricchezze e grazie speciali elargite dallo Spirito ad individui singoli o a precise collettività per l'utilità e la crescita della comunità ecclesiale: in questo senso cfr. GIORGIO FELICIANI, *I diritti fondamentali dei cristiani e l'esercizio dei "munera docendi et regendi"*, in EUGENIO CORECCO - NIKLAUS HERZOG - ANGELO SCOLA (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico)*, cit., p. 223.

³⁹⁹ Cfr. PIERO ANTONIO BONNET, (voce) *Ministero*, in CARLOS CORRAL SALVADOR - VELASIO DE PAOLIS - GIANFRANCO GHIRLANDA (a cura di), *Nuovo dizionario di diritto canonico*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 1993, p. 695.

⁴⁰⁰ In questo senso cfr. GIBBERT GRESHAKE, *Il Dio Unitrino. Teologia trinitaria (Der Dreieine Gott. Eine trinitarische Theologie)*, 3° ed., Queriniana, Brescia, 2008, p. 325.

governo, attuando forme di intromissione molto diverse per contenuto ed effetti giuridici: mediante una cristiana e consapevole obbedienza ai disposti ed agli insegnamenti delle autorità costituite; mediante l'espressione delle proprie necessità, specchio di quelle di tutta la comunità, nei confronti dei propri Pastori; ancora, attraverso la possibilità di manifestare alla gerarchia le proprie posizioni circa il bene universale della Chiesa; presentando petizioni di sollecitazione dell'adozione di provvedimenti adeguati, anche servendosi di organismi consultivi⁴⁰¹; svolgendo finanche un controllo legittimo in merito all'opportunità ed alla regolarità degli atti amministrativi, tramite richieste di revisione, reclami ed impugnazioni a carattere giurisdizionale.

Tutti mezzi, questi ultimi, che necessitano di attuazione secondo lo stile di solidarietà proprio della Chiesa⁴⁰², *rectius* tenendo in considerazione il *bonum commune omnium*, i diritti degli altri membri ed i doveri nei confronti di tutti⁴⁰³, nella misura in cui la persona viene elevata a gestore degli interessi comuni⁴⁰⁴, e, di conseguenza le attività da essa compiute assumono una configurazione omnicomprensiva quali azioni messe in atto dalla stessa *communio fidelium*.

Nella dinamica della struttura interna di comunione propria del popolo di Dio, dunque, una collocazione primaria è rivestita dai rapporti tra gerarchia e fedeli; a questo proposito è significativo che le direttive di revisione dei due codici abbiano individuato una stretta rete di rapporti tra il riconoscimento di posizioni giuridiche degne di tutela, nella condizione propria di ciascun fedele, e la natura di servizio della potestà

⁴⁰¹ Cfr. can. 463, §1, n. 5 *C.I.C.*, per il sinodo diocesano; can. 498, §1 *C.I.C.* per il consiglio presbiteriale; can. 512, §1 *C.I.C.* per il consiglio pastorale diocesano; can. 536, §1 *C.I.C.* per il consiglio parrocchiale.

⁴⁰² Cfr. JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., pp. 260-266, il quale qualifica le forme di partecipazione attiva dei fedeli alla vita della Chiesa come espressione della loro condizione giuridica pubblica.

⁴⁰³ Cfr. PEDRO LOMBARDÍA, *Lezioni di diritto canonico*, cit., p. 125; EDUARDO LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 65-67.

⁴⁰⁴ In questo senso si veda SALVATORE BERLINGÒ, *Dal "mistero" al "ministero"*: *l'ufficio ecclesiastico*, cit., p. 96.

ecclesiale, protesa alla cura pastorale di ogni porzione di *Christifideles*. A tal proposito, esigenze di ragionevolezza giuridica impongono, per pervenire ad una regolamentazione del sistema amministrativo secondo ideali di giustizia e buon governo, la predominanza della categoria, in capo ai soggetti amministrati, dei c.d. “*iura subiectiva vera et propria, sine quibus ordinatio iuridica societatis vix concipitur*”⁴⁰⁵. Peraltro, in considerazione di una forma partecipativa connotata da una forte responsabilità di tutti i battezzati al patrimonio di fede e di grazia della Chiesa, le istanze avanzate dai singoli soggetti, finanche *debitae in iustitia*, non sono suscettibili di essere concepite in termini di mera contrapposizione alle ragioni dell’autorità, al pari di un’ottica individualistica propria di alcuni sistemi giuridici di stampo liberale, ma necessitano di una configurazione che tenga in debito conto la logica di interrelazione solidale con gli interessi degli altri fedeli e con le ragioni delle istituzioni⁴⁰⁶.

D’altro canto, va osservato come la potestà della gerarchia non possa essere arbitraria o fine a sé stessa, poiché ordinata intrinsecamente al perseguimento degli obiettivi propri della missione ecclesiale secondo i valori connaturati all’insegnamento evangelico⁴⁰⁷. La natura dei poteri degli organi amministrativi, di conseguenza, al pari di qualsiasi altra espressione di autorità, risulta contrassegnata da uno statuto giuridico orientato a subordinare l’esercizio delle posizioni attive di guida e di

⁴⁰⁵ Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICIS IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, cit., n. 7, p. 83.

⁴⁰⁶ Per una visione comunitaria dei diritti dei fedeli cfr. GAETANO LO CASTRO, *Il soggetto e i suoi diritti nell’ordinamento canonico*, cit., p. 245. Analogamente cfr. JAVIER HERVADA, *I diritti dei soggetti nell’ordinamento canonico*, in *Persona y derecho. Suplemento “Fidelium Iura” de derechos y deberes fundamentales del fiel*, I, 1991, pp. 18-19; PAOLO MONETA, *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico: rimedi amministrativi e giurisdizionali*, cit., pp. 18-20.

⁴⁰⁷ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, cit., n. 2: “*Potestas ergo, quae in Ecclesia datur, potissimum secundum serviendi normam et intelligenda et exercenda est, ita ut huiusmodi auctoritas pastoralis nota in primis polleat*”. In argomento cfr. anche SANDRO GHERRO, *Diritto canonico e “pastoralità” della gerarchia*, in CARLOS JOSÉ ERRÁZURIZ - LUIS NAVARRO (a cura di), *Il concetto di diritto canonico. Storia e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 177-189.

comando alle correlate situazioni di doverosità, connesse al rispetto dei diritti dei fedeli ed alla realizzazione dei superiori interessi facenti capo all'intero ordinamento canonico⁴⁰⁸. In via più specifica, invero, il carattere ministeriale delle funzioni gerarchiche rappresenta, esso stesso, un portato di quel nesso strumentale che fa da *trait d'union* tra il conferimento del potere e l'adempimento delle consequenziali incombenze che ne derivano⁴⁰⁹. E tuttavia, nel quadro della ben più lata prospettiva del rapporto sacramentale con le finalità escatologiche, l'indole diaconale del potere si qualifica ancor di più in relazione alla ordinazione oggettiva a perseguire gli interessi superiori e indisponibili del bene dei fedeli e della comunità⁴¹⁰, in vista della *salus animarum*.

Questa conformazione all'ideale di servizio che connota la funzione pubblica ecclesiastica rappresenta, senza dubbio, una delle più rilevanti novità all'interno del *corpus* normativo giovanneo-paolino, meritando, a pieno titolo, la qualifica di principio ispiratore⁴¹¹ di tutto il sistema di disciplina che concerne la funzione di governo ed il sistema di relazioni tra i fedeli e le autorità⁴¹². Il grande traguardo raggiunto nell'aver posto

⁴⁰⁸ Cfr. ANTONIO VIANA, *Aspectos de la relación del fiel con la organización eclesiástica*, in *Fidelium Iura*, IV, 1994, pp. 98-99; JORGE MIRAS, *Lección I*, in JORGE MIRAS - JAVIER CANOSA - EDUARDO BAURA (a cura di), *Compendio de derecho administrativo Canónico*, vol. I, cit., p. 40.

⁴⁰⁹ Cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Dal "mistero" al "ministero": l'ufficio ecclesiastico*, cit., p. 115, il quale evidenzia che "[...] non esiste giuridicamente [...] alcuna potestas operante come realtà ipostatica o estrinseca rispetto agli uffici, che risulti essere sezionata in più parti, per giustapporsi ad essi o per distribuirsi, al di fuori di essi, in capo a persone non titolari di uffici".

⁴¹⁰ Cfr. GUIDO SARACENI, *Problematica della potestas pastoralis nella disciplina del nuovo Codex*, in *Il diritto ecclesiastico*, 104, 1993, I, pp. 97-117.

⁴¹¹ Cfr., in argomento, VALENTÍN GÓMEZ IGLESIAS, *Acerca de la autoridad como servicio en la Iglesia*, in PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici. Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati*, cit., p. 195. Cfr. anche HELMUT PREE, *Esercizio della potestà e diritti dei fedeli*, cit., pp. 13-14.

⁴¹² Cfr. ÁLVARO DEL PORTILLO, *Fideles y laicos en la Iglesia. Bases de sus respectivos statuto jurídicos*, 3° ed., EUNSA, Pamplona, 1991, p. 77; JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., p. 221; ANTONIO VIANA, *Aspectos de la relación del fiel con la organización eclesiástica*, cit., pp. 95-102; EDUARDO MOLANO, *"Sacra potestas" y servicio a los fieles en el Concilio Vaticano II*, in *Fidelium Iura*, VII, 1997, pp. 9-28; JORGE MIRAS, *Sentido ministerial de la potestad de gobierno y tutela jurídica en el derecho administrativo canónico*, cit., pp. 29-70.

una tale categoria dommatica alla base del *munus regendi* della gerarchia si fa palese non tanto in considerazione della frequenza con la quale ricorre, all'interno dei codici, lo stesso lemma di "servizio"⁴¹³, quanto, piuttosto, in virtù delle modalità di configurazione, in termini di doverosità funzionale⁴¹⁴, dell'adempimento dei compiti dell'autorità nei confronti di coloro i quali ad essa sono affidati⁴¹⁵. Come acutamente osservato, però, la *diakonía Christi* non si arena sulle spiagge delle figure concettuali ecclesiologicamente rilevanti soltanto da un punto di vista pastorale, bensì costituisce un solidissimo criterio strutturale di giustizia interna alla missione istituzionale di governo e, come tale, latrice di precise conseguenze dal punto di vista giuridico⁴¹⁶.

Da un punto di vista interno alla posizione di autorità, è possibile, inoltre, scorgere un principio di doverosità che trascende nettamente i confini positivi che tracciano le sfere di competenza specifiche orbitanti attorno ad un determinato *munus*; in questa prospettiva, il soggetto dotato di una determinata *potestas* è chiamato non solo ad adempiere fedelmente alle proprie incombenze istituzionali, impostegli dal suo mandato⁴¹⁷, ma, in quanto partecipe di una missione pastorale di dignità

⁴¹³ Si sofferma su questo particolare aspetto VALENTÍN GÓMEZ IGLESIAS, *Acerca de la autoridad como servicio en la Iglesia*, cit., p. 206.

⁴¹⁴ Secondo una definizione di ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, cit., p. 453.

⁴¹⁵ In proposito basti considerare i doveri di servizio richiesti al ministero episcopale dai cann. 383-387 *C.I.C.*, configuranti una serie di veri e propri obblighi giuridicamente cogenti e sanzionabili attraverso le relative procedure previste dall'ordinamento, così come sancito all'interno del *Regolamento generale della Curia Romana*, cit., Titolo IV, artt. 31-40, affinché "il ministero di chi lavora nell'apparato centrale di governo sia un servizio ecclesiale, contrassegnato da carattere pastorale" (cfr. art. 31, §1).

⁴¹⁶ Cfr. JORGE MIRAS, *Sentido ministerial de la potestad de gobierno y tutela jurídica en el derecho administrativo canónico*, cit., p. 36. In maniera parzialmente contraria si esprime HELMUT PREE, *Esercizio della potestà e diritti dei fedeli*, cit., p. 10 ss., il quale opera una distinzione tra le ripercussioni giuridiche e metagiuridiche del principio del servizio. In realtà trattasi di una dicotomia non solidamente agganciata da un punto di vista argomentativo, posto che, anche quegli elementi indicati come metagiuridici, rappresentano, in realtà, dei requisiti deontologici significativamente rilevanti, se non sul piano dell'ordinamento in generale, quanto meno nel quadro della disciplina particolare del rapporto di subordinazione gerarchica.

⁴¹⁷ Cfr. *Lc* 12, 42-46: "Et dixit Dominus: «*Quis putas est fidelis dispensator et prudens, quem constituet dominus super familiam suam, ut det illis in tempore tritici*

più elevata, assume un impegno personale che può richiedere, sovente, un superamento dei doveri *stricto sensu* positivi, in una potenziale tendenza verso il perseguimento di una giustizia sostanziale⁴¹⁸. L'eventuale inosservanza di tali obblighi, in conformità al livello di gravità ed agli effetti sussistenti sul piano dell'attuazione del ministero, produrrà conseguenze di tipo sanzionatorio, in relazione sia al profilo della legittimità dell'attività posta in essere, che alla responsabilità personale dell'agente stesso.

Dal punto di vista dei rapporti con i fedeli, ancora, il vincolo di tipo diaconale imposto ai membri della gerarchia si trova fiancheggiato dal diritto, equivalente, dei membri del *populus Dei*, a ricevere una guida adeguata attraverso un "retto e dignitoso esercizio della funzione gerarchica"⁴¹⁹. Tecnicamente occorre precisare che le attività di buon governo presentano una piena e diretta esigibilità, da parte dei soggetti interessati, allorquando abbiano ad oggetto un bene appartenente, *ratione iustitiae*, alla loro sfera giuridica⁴²⁰. In caso contrario, i fedeli godranno,

mensuram? Beatus ille servus, quem, cum venerit dominus eius, invenerit ita facientem. Vere dico vobis: Supra omnia, quae possidet, constituet illum. Quod si dixerit servus ille in corde suo: «Moram facit dominus meus venire», et coeperit percutere pueros et ancillas et edere et bibere ei inebriari, veniet dominus servi illius in die, qua non sperat, et hora qua nescit, et dividet eum partemque eius cum infidelibus ponet». Cfr. anche 1Cor 4, 1-2.

⁴¹⁸ Cfr. JUAN IGNACIO ARRIETA, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, cit., p. 16, il quale, molto acutamente, pone in rilievo la responsabilità personale del titolare di *auctoritas*, come dedizione d'amore, che si affianca, senza sovrapporsi, a quella derivante dal profilo più prettamente funzionalistico del servizio.

⁴¹⁹ Cfr. JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., p. 137; per alcune riflessioni circa quest'ultima posizione, cfr. JORGE MIRAS, *Derecho al buen gobierno en la Iglesia: una glosa a la doctrina constitucional de Javier Hervada desde el derecho administrativo*, in AA.VV., *Escritos en honor de J. Hervada*, in *Ius Canonicum*, volumen especial, 1999, pp. 367-377.

⁴²⁰ In primo luogo si tratta dei diritti costitutivi dei fedeli, in maniera particolare quelli a ricevere i mezzi utili alla salvezza, ex can. 213 C.I.C. e can. 16 C.C.E.O., ma anche altri diritti riconosciuti dall'ordinamento ed ai quali si appresta tutela mediante le legittime azioni, contenziose o amministrative. Sul punto cfr. JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., pp. 137-138, il quale opera una distinzione, nell'ambito delle situazioni giuridiche dei fedeli che presentano una correlazione con il dovere di buon governo, tra "diritto in senso stretto" e "interesse giuridicamente protetto". A ben vedere, tuttavia, qualora si tratti di pretese dovute in giustizia ai fedeli, nonché garantite dalla possibilità di esperire i rimedi giuridici idonei a

comunque, del diritto di sollecitare e richiedere il corretto esercizio delle funzioni pubbliche mediante ogni forma legittima di intervento, che sia considerata idonea ad incidere sull'azione della gerarchia, nel rispetto dello stile di carità solidale⁴²¹ che caratterizza le relazioni all'interno della comunione ecclesiale.

Nella prospettiva più generale dell'organizzazione del *munus regendi*, il principio dell'ordinazione al bene della comunità dei fedeli richiede che si predisponga un sistema conveniente ed efficace che garantisca la congruità del servizio; e ciò è possibile secondo modalità differenti: certamente è necessario che si apprestino le strutture idonee⁴²² e le relative regolamentazioni giuridiche che assicurino il corretto espletamento delle mansioni, impedendo la gestione arbitraria del potere e disponendo i mezzi di controllo necessari al fine di reprimere gli eventuali abusi⁴²³. In presenza, poi, di lacune o imperfezioni della normativa positiva, non sussiste dubbio alcuno in merito alla circostanza che la natura di servizio dei ministeri di governo, quale *ratio* informatrice dell'intero settore disciplinare, rappresenti il fondamentale criterio ermeneutico ed integrativo del dato letterale della legge, grazie al quale completare e migliorare il regime giuridico, in doveroso ossequio ai valori fondamentali dell'istituzione⁴²⁴.

Tuttavia, nel titolo dedicato appositamente alla *potestas regiminis*, i codici nulla contengono, dal punto di vista dei riferimenti espliciti, riguardo alla natura ministeriale della funzione o del potere di governo, trattando esclusivamente aspetti tecnici annessi alla delimitazione delle sfere di competenza delle diverse autorità titolari dei compiti di

rimuovere o riparare la lesione subita, non vi sarebbe grande ragione di differenziare tra posizioni giuridiche di diversa natura.

⁴²¹ Cfr. *1Cor* 13, 4-7. Sul punto si rinvia a GIUSEPPE DALLA TORRE - GERALDINA BONI, *Conoscere il diritto canonico*, cit., p. 9.

⁴²² Cfr. JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., p. 253.

⁴²³ Cfr. JORGE MIRAS, *Sentido ministerial de la potestad de gobierno y tutela jurídica en el derecho administrativo canónico*, cit., pp. 36-70; analogamente cfr. HELMUT PREE, *Esercizio della potestà e diritti dei fedeli*, cit., pp. 13-22.

⁴²⁴ Cfr., ancora, JORGE MIRAS, *Sentido ministerial de la potestad de gobierno y tutela jurídica en el derecho administrativo canónico*, cit., p. 36.

giurisdizione⁴²⁵. Anche in merito ai contenuti specifici della disciplina giuridica dell'amministrazione, prevista in altri luoghi della normativa, trascurando la menzione conclusiva sui principî di equità e del fine supremo della *salus animarum*, peraltro dotato di ampia pregnanza semantica, ed altri richiami a carattere incidentale⁴²⁶, non è dato riscontrare una significativa e puntuale attenzione riguardo ai profili propriamente ecclesiali delle modalità di svolgimento del *munus regendi*. Da questo punto di vista, infatti, l'obiettivo primario del legislatore canonico è stato sempre e dichiaratamente quello di applicare le regole tecniche e le garanzie formali elaborate in virtù dell'esperienza statale attinta dal costituzionalismo moderno, ai fini del raggiungimento di una maggiore perfezione, secondo criteri di razionalità e certezza, del sistema canonico di regolamentazione delle funzioni pubbliche.

Ne è derivata, di conseguenza, l'introduzione di nuove tipologie di istituti, con la parallela rivisitazione e riordinazione di quelli precedentemente esistenti, nell'ottica dichiarata di una conformazione dell'apparato amministrativo canonico ai principî secolari della distinzione dei poteri, di graduazione oggettiva delle fonti del diritto, di legalità, di tipizzazione dell'attività amministrativa e di azionabilità delle situazioni giuridiche soggettive nei confronti dell'autorità gerarchica. Non poche, tuttavia, come in parte già visto, si rivelano le perplessità relative ad una meccanica trasposizione di alcune figure e paradigmi giuridici delle società civili nel complesso tessuto canonico, a causa di una molteplicità di ragioni sulle quali vale la pena soffermarsi.

⁴²⁵ Cfr. cann. 130-144 *C.I.C.* e cann. 980-995 *C.C.E.O.* In argomento cfr. JULIÁN HERRANZ, *La triplice articolazione della potestà di governo nella Chiesa*, cit., pp. 147-148; in particolare, un'evoluzione normativa della distinzione delle funzioni è rinvenibile nella bozza della *Lex Ecclesiae fundamentalis* (cann. 71, §3; 74, §1; 77, §1), in *Il Regno-documenti*, 21, 1978, pp. 491-492. Cfr. anche JEAN GAUDEMET, *Réflexions sur le livre I "De normis generalibus" du Code de droit canonique de 1983. Droit de l'église et société civile (XVIII^e-XX^e siècles)*, cit., pp. 304-308.

⁴²⁶ Su questo punto cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, cit., art. 15: "*Quaestiones tractandae sunt ad tramitem iuris, sive universalis sive peculiaris Romanae Curiae, atque iuxta normas uniuscuiusque Dicasterii, viis tamen ac iudiciis pastoralibus, animo intento tum ad iustitiam et Ecclesiae bonum tum praesertim ad animarum salutem*".

Come è noto, la fusione amministrativa come concetto ontologico ricomprende quel settore essenziale dell'assetto di governo deputato a provvedere, in maniera immediata e concreta, al perseguimento della totalità degli interessi assunti dall'ordinamento al rango di fini primari della sua esistenza⁴²⁷. Il corretto sviluppo di una tale funzione costituisce una fase di imprescindibile importanza e significatività per la stessa sussistenza terrena della Chiesa e per lo svolgimento della propria missione, secondo le peculiarità della sua organizzazione⁴²⁸. Di riflesso, ne consegue che per lo stesso sistema giuridico canonico diviene quasi obbligata la predisposizione di idonee strutture normative e secolari, finalizzate ad assicurare una giusta ed efficace attuazione di tutte le componenti orbitanti attorno al ministero *de quo*, sia da un punto di vista squisitamente attinente all'apparato burocratico, sia, in misura anche maggiore, in relazione alle disposizioni normative che di un tale apparato regolano il funzionamento⁴²⁹.

All'interno della complessa sistemica della giurisdizione canonica, il *munus* di occuparsi dei doveri e dei compiti propri dell'istituzione salvifica rappresenta un punto focale nella dinamica dei rapporti ecclesiali, in quanto stabilmente radicato e presente in ogni ambito dell'azione pastorale, in vista del raggiungimento degli obiettivi sia spirituali che materiali. La funzione amministrativa riveste, perciò, la totale vita pubblica della comunità ecclesiale di una forma giuridica,

⁴²⁷ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Contributo all'individuazione di una struttura deontica della funzione amministrativa a servizio della comunione ecclesiale*, in PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici. Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati*, cit., p. 237.

⁴²⁸ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 8.

⁴²⁹ Cfr. GABRIEL LE BRAS, *Les origines canoniques du droit administratif*, in AA.VV., *L'évolution du droit public. Études en l'honneur d'Achille Mestre*, Sirey, Paris, 1956, pp. 395-412. In via più specifica cfr. IGNACIO GORDON, *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*, cit., p. 278 ss.; in senso analogo anche CHARLES LEFEBVRE, *De recursibus administrativis in iure canonico. Lineamenta historica*, pp. 198-222.

disponendo, da un lato, provvedimenti concreti per promuovere le esigenze dei fedeli, singolarmente o in forma collettiva, e, dall'altro, conferendo un ordine ed una disciplina ai rapporti tra gli organi gerarchici, e tra questi ed i *Christifideles*.

Esiste, perciò, una definita e stretta correlazione tra l'organizzazione amministrativa e gli scopi primari dell'ordine costituzionale proprio di ciascuna società, che determina l'ontologia complessa e la mutevole struttura del suo assetto giuridico. D'altra parte, la dottrina giuspubblicistica si è più volte prodigata nell'evidenziare come i concetti relativi alla funzione ed al diritto amministrativo si siano corroborati di valori semantici e tecnici maggiormente precisi in riferimento ai principî di organizzazione pubblica adottati nei moderni ordinamenti a matrice secolare, al punto da condizionare la loro validità ed efficacia al riconoscimento dei presupposti teorici *de quibus*⁴³⁰. I profili essenziali dell'assetto amministrativo, pertanto, sono certamente suscettibili di subire variazioni e mutamenti significativi in rapporto al concreto atteggiarsi dei sistemi giuridici predisposti da ciascun ordinamento, sulla base di una particolare e contingente concezione di potere e di una ben precisa impostazione ideologica delle relazioni intercorrenti tra soggetti ed autorità gerarchica⁴³¹.

⁴³⁰ Una teorizzazione dell'amministrazione come funzione del tutto autonoma, all'interno delle attività di governo, è da riagganciarsi al sistema di tripartizione dei poteri, proprio dello Stato di diritto. In merito al diritto amministrativo come scienza giuridica sostanziale, invece, come fa notare acutamente ILARIA ZUANAZZI, *Contributo all'individuazione di una struttura deontica della funzione amministrativa a servizio della comunione ecclesiale*, cit., p. 238, quale statuto giuridico speciale dell'apparato e delle procedure pubbliche, sorge all'interno del tipo di ordinamento c.d. "a diritto amministrativo", istituito intorno al secolo scorso nei Paesi dell'Europa continentale, e contrapposto al modello c.d. "a normazione comune", vigente, invece, nei Paesi di area culturale anglo-americana. Sul punto cfr. MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 3-94; GIOVANNI MARONGIU, (voce) *Funzione amministrativa*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XIV, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1989; conformemente anche ELIO CASSETTA, *Diritto amministrativo*, cit., p. 197.

⁴³¹ Sul punto cfr. MARIO PILADE CHITI, *Diritto amministrativo comparato*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, UTET, Torino, 1990, pp. 206-216, il quale focalizza l'attenzione sul fatto che l'influenza dei principî democratici e l'esigenza di una maggiore garanzia nella dinamica delle situazioni giuridiche soggettive e delle autonomie locali si siano

La problematica concernente la disciplina della funzione amministrativa si affianca, in un lungo e tortuoso percorso, alla *vexata quaestio* circa la possibilità di definirne una ben delineata struttura, in relazione agli altri compiti di cui il governo e la funzione pubblica si fanno portatori. A questo proposito, la complessa organizzazione degli attuali ordinamenti non si presta ad una tanto rigorosa, quanto meccanica applicazione del tradizionale criterio soggettivo/formale di separazione dei poteri⁴³², complicando, allo stesso tempo la ricomprensione, all'interno di un'unitaria ed oggettivamente univoca nozione, di tutte quelle attività, a carattere eterogeneo, affidate alla pubblica amministrazione e divergenti, tra di loro, per natura, modalità ed esercizio⁴³³.

Le crescenti e sempre più frequentemente pulsanti istanze di partecipazione, pluralismo e solidarietà, eredi legittime della declinazione dello Stato in senso democratico, si intrecciano con un ideale della funzione amministrativa sempre più proclive a prospettive teleologiche e garantistiche⁴³⁴, quale elemento vincolato all'attuazione dei fini prefissati, in osservanza di un procedimento teso ad assicurare, oltre alla legittimità degli atti, la sapiente armonizzazione tra i vari

rese protagoniste di un effetto espansivo nei confronti delle convergenze graduali tra le due diverse strutture principali, "a diritto amministrativo speciale" ed "a normazione comune". Cfr. anche MARCO D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato. Trasformazioni dei sistemi amministrativi in Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Italia*, cit., p. 17 ss.

⁴³² Le attività facenti capo ad una medesima funzione, materialmente intesa, si rivelano frazionate tra organi diversi, nonché esercitate secondo procedure differenti. Sul tema si rinvia a FRANCO MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XIII, UTET, Torino, 1966, pp. 472-489. In via pressoché conforme, cfr. GAETANO SILVESTRI, (voce) *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 670-720.

⁴³³ La tradizionale impostazione differenzia le competenze facenti parte dell'amministrazione attiva, e ricomprendenti mansioni di tipo contenzioso, deliberativo ed esecutivo, da quelle a carattere consultivo e di controllo. Inoltre, accanto agli atti costituenti esercizio di potere imperativo, si è soliti annoverare le operazioni materiali o di carattere squisitamente tecnico, svolgimento di servizi a rilevanza sociale *et similia*: per un'approfondita analisi non può che rimandarsi a ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, cit., pp. 521-523; in senso conforme, cfr. MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, cit., pp. 441-481.

⁴³⁴ Cfr. FELICIANO BENVENUTI, (voce) *Funzione (teoria generale)*, cit., p. 3.

interessi in campo e la partecipazione dei singoli soggetti, sotto forma di intervento, per dare effettiva validità alle proprie istanze⁴³⁵.

Non deve stupire, dunque, avendo presente un siffatto ordine di idee, che si avverta la forte necessità di pervenire, da parte del sistema giuridico canonico, ad una teoria generale della funzione amministrativa pubblica che si dimostri coesa alle proprie premesse costitutive. Si tratta, peraltro, di un'esigenza che palpita con una certa veemenza, anche in considerazione del fatto che molti istituti e categorie formali, elaborati ed utilizzati dalla dottrina e dalla normativa positiva, non costituiscono il frutto di una autonoma ponderazione dal punto di vista canonistico⁴³⁶, bensì rappresentano una trasposizione dalla dogmatica giuridica giuspubblicistica di natura statale⁴³⁷. Una ricostruzione della funzione amministrativa, che sia rispettosa della sua indole originaria, invece,

⁴³⁵ Cfr. FILIPPO SATTA, (voce) *Atto amministrativo (diritto amministrativo)*, cit., pp. 10-11, il quale si sofferma proprio sulla circostanza che si assiste, nei tempi moderni, ad una sempre più crescente e puntuale regolamentazione del procedimento amministrativo, inteso quale metodologia orientata a sottoporre, a norme ben precise, l'attività degli organi pubblici, in modo tale da ampliare la possibilità di un controllo giurisdizionale, favorendo, di conseguenza, la composizione dei diversi interessi attraverso il riconoscimento di maggiori facoltà di intervento degli interessati. Cfr. anche BERNARDO SORDI, *Diritto amministrativo (evoluzione dal XIX secolo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, UTET, Torino, 1990, pp. 186-188. Evidenzia, invece, ELIO CASETTA, *Attività amministrativa*, cit., p. 527, come il sistema democratico rimanga un criterio di tipo fortemente astratto, basato sull'osservanza di determinate garanzie a carattere formale sulle quali si fonda l'eguale e reciproca protezione delle varie posizioni giuridiche, ma poco idoneo, di per sé, ad assicurare una giustizia realmente sostanziale dei risultati.

⁴³⁶ Cfr. PIERO GIORGIO MARCUZZI, *Distinzione della "potestas regiminis" in legislativa, esecutiva e giudiziaria*, in *Salesianum*, XLIII, 1981, pp. 275-303; FRANCISCO JAVIER URRUTIA, *La potestà amministrativa secondo il diritto canonico*, in AA.VV., *De iustitia administrativa in Ecclesia (Studia et Documenta iuris canonici, XI)*, cit., pp. 73-100.

⁴³⁷ Come già rammentato in precedenza, il primo riferimento in tal senso, soprattutto per quanto concerne lo schema della tripartizione dei poteri, si trova in PIO XI, Lettera Enciclica *Quas Primas*, 11 dicembre 1925, cit., p. 599. Il *Codex* del 1917, per contro, non conteneva neppure la nozione di *actus* o *potestas administrativa*, come sottolineato da ILARIA ZUANAZZI, *Contributo all'individuazione di una struttura deontica della funzione amministrativa a servizio della comunione ecclesiale*, cit., p. 239, n. 10. Sulla normativa in oggetto si rinvia a KLAUS MÖRSORF, *De actibus administrativis in Ecclesia*, in BARTHOLOMEW KIELY (a cura di), *Ius Populi Dei. Miscellanea in honorem Raymundi Bidagor*, vol. III, Pontificia Universitas Gregoriana, Romae, 1972, pp. 5-26; PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., pp. 22-26.

necessita, *in primis*, di una valutazione circa la compatibilità di determinate nozioni, *aliunde* trasfuse, con i principî teologico-giuridici di cui si informa l'ordinamento canonico, e, in secondo luogo, di una sapiente sistemazione delle soluzioni tecniche e giuridiche, *in hoc modo* riconsiderate, nel quadro di una sistematizzazione globale ed univoca del sistema di diritto amministrativo, quale trasposizione, in strutture concrete, storiche e tangibili della realtà effettuale, del mistero della Chiesa⁴³⁸.

La modifica dell'assetto amministrativo canonico, ad opera del *Codex* del 1983, è tutta pervasa dalle innovazioni ecclesiologiche del Concilio Vaticano II⁴³⁹ in relazione alla natura diaconale⁴⁴⁰ del potere della Chiesa ed alla struttura interna eminentemente comunionale del popolo di Dio, che si rinnova e rinvigorisce sotto l'azione dello Spirito⁴⁴¹. La nuova normativa ha inteso stabilire un corretto ordine nella dinamica delle modalità attraverso le quali occuparsi degli interessi dei singoli membri e della Chiesa intera, indirizzato ad assicurare l'esercizio sicuro e conforme dell'autorità, nell'ottica dell'attuazione dei fini

⁴³⁸ Sul punto cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Optatam Totius*, 28 ottobre 1965, in *A.A.S.*, LVIII (1966), pp.713-727, n. 16; analogamente si esprime anche la PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, cit., n. 3, p. 79.

⁴³⁹ In argomento, si rinvia alle considerazioni di GAETANO LO CASTRO, *La qualificazione giuridica delle deliberazioni conciliari nelle fonti del diritto canonico*, Giuffrè, Milano, 1970.

⁴⁴⁰ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Christus Dominus*, cit., n. 16: “*In exercendo suo munere patris ac pastoris, sint Episcopi in medio suorum sicut qui ministrant, boni pastores qui cognoscunt suas oves quosque et ipsae cognoscunt, veri patres qui spiritu dilectionis et sollicitudinis erga omnes praestant, quorumque auctoritati divinitus quidem collatae omnes grato animo sese subiciunt. Integram sui gregis familiam ita congregent atque efforment ut omnes, officiorum suorum conscii, in communion caritatis vivant et operentur. Quae ut efficaciter facere valeant, Episcopi, «ad omne opus bonum parati» (2 Tim 2, 21) et «omnia sustinentes propter electos» (2 Tim 2, 10) vitam suam ita ordinent oportet, ut necessitatibus temporum accommodata sit*”.

⁴⁴¹ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 9: “[...] *Per tentationes vero et tribulationes procedens Ecclesia virtute gratiae Dei sibi a Domino promissae confortatur, ut in infirmitate carnis a perfecta fidelitate non deficiat, sed Domini sui digna sponsa remaneat, et sub actione Spiritus Sancti, seipsam renovare non desinat, donec per crucem perveniat ad lucem, quae nescit occasum*”.

prestabiliti, ed avendo, quale costante parametro di riferimento, unicamente la protezione efficace delle situazioni giuridiche soggettive dei fedeli⁴⁴². Un razionale perfezionamento del sistema amministrativo, in questa prospettiva, che tenga conto dell'osservanza dei criteri di maggiore certezza del diritto e razionalità, ha richiesto, perciò, una rielaborazione di alcuni istituti di tipo tradizionale, unitamente ad un loro ricollocamento, secondo criteri organici, attraverso l'utilizzo di tecniche e regole particolari intrise di garanzie formali, attinte dai moderni sistemi e dalle evolute teorie costituzionali dello Stato di diritto⁴⁴³.

Dal punto di vista delle strutture organizzative, inoltre, si prevede, in via espressa, una distinzione concettuale all'interno della *potestas regiminis*, predisponendo norme ben precise per la ripartizione delle varie attribuzioni in capo alle differenti autorità, allo scopo di individuare più agevolmente l'autorità legittimata a svolgere determinate funzioni⁴⁴⁴. Per tale ragione, i poteri di giurisdizione si trovano raggruppati, *ex iure divino proprio*, in capo agli organi primari della Chiesa universale e di quelle particolari⁴⁴⁵; allo stesso modo si promuove il decentramento, per

⁴⁴² Cfr. ancora PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, cit., n. 6, p. 82.

⁴⁴³ Su questo accostamento cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Pastorale *Gaudium et spes*, cit., nn. 73-75; IDEM, Dichiarazione Conciliare *Dignitatis Humanae*, 7 dicembre 1965, in *A.A.S.*, LVIII (1966), pp. 929-941, n. 1.

⁴⁴⁴ Cfr. cann. 135 ss. *C.I.C.* Va precisato, invero, che, anche prescindendo dalle esplicite previsioni normative, attenta dottrina, sia *pre* che *post* riforma del *Codex*, ha ritenuto opportuno operare una distinzione tra le diverse funzioni di giurisdizione, in senso oggettivo, benché risulti pressoché impossibile affermare una completa separazione organica dei poteri: sul punto cfr. KLAUS MÖRSDORF, *De relationibus inter potestatem administrativam et iudicalem in Iure Canonico*, cit., p. 410 ss.; JOSÉ ANTONIO SOUTO, *La función de gobierno*, cit., pp. 190-217; EDUARDO LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, cit., p. 204; JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., p. 255.

⁴⁴⁵ Cfr. JOHN J. MYERS, *The Juridical Dimension of Communion in the Universal Church. The Munus Petrinum and the College of Bishops Primatial Power and Service to the Particular churches*, in PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici. Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati*, cit., p. 271, ad avviso del quale “*the collegial nature of the episcopate and the role of the potestatis principatum help to explain the communion of mutual immanence existing between the universal Church and the particular churches*”.

quanto attiene alle mansioni giudiziali ed amministrative, ad apparati diversificati facenti capo ad uffici inferiori, con competenze, tuttavia, ordinarie e stabili. Basandosi, appunto, sul presupposto di una siffatta tricotomia, il *Codex* del 1983 si preoccupa di configurare una funzione amministrativa tecnicamente intesa, quale complesso qualificato di attività dirette alla cura immediata di fini pubblici, secondo l'osservanza di precisi canoni di regolamento, sia in punto di organizzazione delle articolazioni interne che di sistema procedurale di emanazione degli atti. Si assiste, come è stato ben evidenziato⁴⁴⁶, ad una vasta gamma di modalità esplicative, sotto il profilo della disciplina operativa, del *munus regendi*, ordinandole secondo fattispecie formali tipiche⁴⁴⁷ e classificandole secondo molteplici categorie dogmatiche, sempre in considerazione di quanto previsto a livello normativo.

Uno degli elementi di novità maggiormente rilevanti nel complesso delle riforme in oggetto è costituito però, indubbiamente, dall'aver rivestito gli istituti tradizionali della nozione tecnica di "atto amministrativo", prodotto, anch'essa, degli ordinamenti secolari e della relativa teorica giuspubblicistica. Si tratta, come la dottrina ha sottolineato⁴⁴⁸, di una figura generale ed astratta, suscettibile di inglobare a sé statuizioni a contenuto eterogeneo, pur ricongiunte in un unico

⁴⁴⁶ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Contributo all'individuazione di una struttura deontica della funzione amministrativa a servizio della comunione ecclesiale*, cit., p. 241; analogamente anche EDUARDO BAURA, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, cit., p. 24 ss.

⁴⁴⁷ Non è mancato chi abbia evidenziato, in dottrina, come i vari tipi di atti si inseriscano entro schemi logico-giuridici predefiniti, aventi la funzione di distinguere i c.d. modelli strumentali (decreti generali, singolari, istruzioni, rescritti), da quelli sostanziali (privilegi, dispense *et similia*), sottolineando, allo stesso tempo, la portata riduttiva di tali fattispecie rispetto alla tradizionale elasticità dell'azione amministrativa: sul punto cfr. SANDRO GHERRO, *Brevi note sul "privilegio in senso stretto" nella revisione del C.J.C.*, cit., p. 290; analogamente cfr. PEDRO LOMBARDÍA, *Lezioni di diritto canonico*, cit., p. 217; ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, (voce) *Privilegio (diritto canonico)*, cit., p. 778; ANNA TALAMANCA, (voce) *Rescritto pontificio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, p. 990; EDUARDO LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, cit., p. 465.

⁴⁴⁸ Cfr. FILIPPO SATTA, (voce) *Atto amministrativo (diritto amministrativo)*, cit., pp. 2-4, il quale mette in evidenza l'aspetto formale del concetto di atto amministrativo, risultante "da una pura categoria logica sovrapposta alla reale diversità delle singole operazioni sottostanti".

paradigma dal comune denominatore del potere, di eguale natura, e, conseguentemente, della *vis giuridica* del tutto particolare⁴⁴⁹. L'azione amministrativa canonica, perciò, risulta caratterizzata da un regime giuridico proprio, in quanto strettamente fondato su principi complementari di subordinazione dalla legge, nonché di dipendenza da una serie di attività di controllo, *ex officio* o di natura contenziosa, atti a verificarne la corrispondenza al diritto.

Invero, la stessa dicotomia tra il concetto di atto esecutivo e quello di atto legislativo, sulla base di una visione puramente gerarchica e gradualistica del sistema delle fonti, si fa voce di una precisa scelta di campo da parte del legislatore del 1983, la cui intenzione è stata quella di predisporre puntuali garanzie alla correttezza tecnica dell'operato dell'amministrazione, nel quadro generale di una migliore protezione delle istanze collettive ed individuali dei fedeli⁴⁵⁰.

Dal punto di vista di una forma di tutela piena ed effettiva delle posizioni giuridiche, peraltro, è prevista la possibilità per i soggetti che

⁴⁴⁹ In argomento cfr. JUAN ARIAS GÓMEZ, *Las fuentes del "ius singulare" y el "acto administrativo"*, in AA.VV., *La norma en el derecho canónico. Actas del III Congreso Internacional de derecho canónico (Pamplona, 10-15 de octubre 1976)*, cit., pp. 935-950. Risulta interessante notare come l'A. sottolinei l'importanza dell'innovazione rispetto al sistema precedente, collocandola nella circostanza che vengano inseriti, nella categoria di atto amministrativo, alcuni istituti tradizionali (precetto, rescritto, privilegio, dispensa), considerati comunemente come fonti innovatrici del diritto e sui quali la dottrina si era interrogata circa la loro natura legislativa o amministrativa. Di avviso parzialmente difforme si mostra PEDRO LOMBARDÍA, *Lezioni di diritto canonico*, cit., p. 217, il quale non ritiene corretto interpretare l'esperienza giuridica del passato, non conscia della tripartizione dei poteri e, dunque, della contrapposizione gradualistica tra atto legislativo ed atto amministrativo, alla luce delle categorie concettuali moderne, fondate su presupposti teorici del tutto differenti. La sistemazione dell'attuale codice, pertanto, deve essere considerata come una espressa volontà mirata a riordinare, in modo radicale, l'esercizio della *potestas regiminis*, secondo il criterio della distinzione delle funzioni, e ad attribuire all'autorità esecutiva la competenza ad emanare detti provvedimenti, collocandoli, perciò, nel regime giuridico proprio degli atti amministrativi. Sul punto, si rinvia anche alle riflessioni di JOHN M. HUELS, *Determining the correct canonical rules for ambiguous administrative acts*, in *Studia Canonica*, XXXVII, 2003, pp. 5-54.

⁴⁵⁰ Sul punto cfr. JUAN ARIAS GÓMEZ, *El precepto canónico como norma jurídica o como acto administrativo*, in *Revista española de derecho canónico*, 39, 1983, p. 221. Cfr. sulla stessa lunghezza d'onda EDUARDO LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, cit., p. 481; cfr. anche ANNA TALAMANCA, (voce) *Rescrito pontificio*, cit., p. 991; MARÍA BLANCO FERNÁNDEZ, *Consideraciones sobre el "ius singulare" y el acto administrativo*, cit., p. 675.

siano destinatari degli atti particolari, o semplicemente interessati allo svolgimento dell'attività amministrativa, di esplicitare forme partecipative di intervento ai fini di far valere le proprie ragioni⁴⁵¹, nella fase temporale precedente o successiva all'emanazione del provvedimento *de quo*⁴⁵². Anche la disciplina del procedimento di formazione dell'atto costituisce un momento di tutela⁴⁵³, di tipo preventivo, che persegue sia la finalità di consentire una maggiore partecipazione degli amministrati alla decisione, sia quella di conferire trasparenza all'esercizio del potere. Nell'alveo dei rimedi successivi, invece, il *Codex* sembra prediligere, costantemente, una ricerca pacifica ed ispirata al raggiungimento di una soluzione concorde per comporre le controversie, *ex can. 1733*; in subordine, si prevedono mezzi contenziosi quale la richiesta di revisione della pronuncia da parte dell'autorità che l'ha emessa, *ex can. 1734*, il ricorso amministrativo dinanzi al superiore gerarchico, ai sensi dei cann. 1737-1739, e, ovviamente, la promozione del giudizio dinanzi alla *Sectio Altera* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, in virtù del combinato disposto del can. 1445, §2 *C.I.C.* e dell'art. 123 della *Pastor Bonus*.

Ad un'attenta analisi, tuttavia, non può non emergere una forma di discrasia tra l'entità, in termini di efficacia, del sistema di garanzie poste a tutela delle posizioni giuridiche soggettive, e il potenziale impatto che avrebbero dovuto esplicitare le proposte legislative sulle quali la riforma

⁴⁵¹ Cfr. PATRICK VALDRINI, *Injustices et protection des droits dans l'Église*, cit., pp. 360-361.

⁴⁵² A titolo esemplificativo, il can. 50 *C.I.C.* prescrive il principio "*audiatur et altera pars*", nel senso di ascoltare, prima dell'emanazione di un provvedimento, coloro i quali potrebbero risultare pregiudicati, a discrezione, tuttavia, dell'autorità ("*quantum fieri potest*"); il can. 4, §1, dello *Schema de procedura amministrativa* del 1972, cit., statuisce, in forma molto più cogente, l'obbligo di informare e convocare gli interessati ed i controinteressati, dando loro facoltà di fornire risposte e nominare patroni e periti, "*nisi impossibile vel omnino superfluum sit*"; il can. 51 *C.I.C.*, poi, agevola la conoscenza ed il controllo dell'operato dell'autorità amministrativa, imponendo di redigere, in forma scritta, gli atti e di esporre "*saltem summarie*" la motivazione.

⁴⁵³ Cfr. GIULIO DELLAVITE, *Munus Pascendi: autorità e autorevolezza. Leadership e tutela dei diritti dei fedeli nel procedimento di preparazione di un atto amministrativo*, cit., p. 131. Sul tema si veda anche PAOLO MONETA, *Procedimento amministrativo e partecipazione dei fedeli alla funzione amministrativa*, cit., p. 30 ss.

codiciale si era impostata⁴⁵⁴, in special modo avuto riguardo alla previsione più articolata delle disposizioni che regolamentavano la forma ed il contenuto dei provvedimenti⁴⁵⁵, cui l'autorità è tenuta a conformarsi nella formazione ed esecuzione dell'atto⁴⁵⁶, ed alla continua evoluzione degli elementi garantistici di cui si compone il sistema di giustizia amministrativa⁴⁵⁷. Una incompatibilità che si spiega anche e soprattutto alla luce della forte influenza che il substrato teorico della scienza giuridica secolare ha esercitato nei confronti del sistema canonico, in particolar modo conseguentemente alle spinte innovatrici che sono andate, via via, moltiplicandosi dopo le elaborazioni dell'assise conciliare⁴⁵⁸. La strada di riforma del sistema amministrativo canonico, infatti, unitamente alla garanzie formali cui si è fatto cenno, si giustifica alla luce della costante tendenza storica a migliorare ed evolversi, da parte delle strutture giuridiche ecclesiali, relativamente alla promozione delle relazioni intercorrenti tra i membri del popolo di Dio, improntate alla giustizia, secondo modalità sempre più confacenti al progresso della dogmatica giuridica e, simultaneamente, della sentire globale della società contemporanea. Allo stesso modo si impone sottolineare come le soluzioni tecniche adoperate all'interno dei sistemi giuridici improntati ai

⁴⁵⁴ Cfr. GÜNTER RAAB, *Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung. Zur Möglichkeit einer kanonischen Verwaltungsgerichtsbarkeit nach dem Modell des deutschen Rechts*, Editrice Pontificia Università Gregoriana, Roma, 1978, p. 224 ss.

⁴⁵⁵ Cfr. PIO CIPROTTI, *La patologia dei provvedimenti amministrativi ecclesiastici*, in AA.VV., *La validità del provvedimento amministrativo e le garanzie amministrative nella Chiesa dopo il Vaticano II. Relazioni del VI Congresso Canonistico Pastorale (Università di Camerino: 23-27 settembre 1974)*, Michele d'Auria Editore, Napoli, 1974, pp. 103-110.

⁴⁵⁶ Cfr. JOSÉ ANTONIO SOUTO, *Algunas cuestiones básicas en torno a una posible ley de procedimiento administrativo (entervista)*, cit., p. 17 ss.

⁴⁵⁷ Cfr. IGNACIO GORDON, *Origine e sviluppo della giustizia amministrativa nella Chiesa*, in AA.VV., *De iustitia administrativa in Ecclesia (Studia et Documenta iuris canonici, XI)*, cit., pp. 4-7; JULIÁN HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, cit., p. 17.

⁴⁵⁸ Cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *La codificazione del diritto canonico e l'ora presente*, in AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del Congresso Internazionale di diritto canonico. Roma, 14-19 gennaio 1970*, cit., p. 659 ss.; LORENZO SPINELLI, *Riflessioni pastorali della nuova codificazione canonica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1990, I, p. 306 ss. Di grande interesse anche le riflessioni di PIERO ANTONIO BONNET, *De momento codificationis pro iure Ecclesiae*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXX, 1981, p. 303 ss.

paradigmi teorici dello Stato di diritto, pur essendo improntate ad una funzionalità marcatamente strumentale, siano andate atteggiandosi alla stregua di logiche conseguenze di una precisa impostazione dei rapporti di governo e, pertanto, abbiano subito l'influsso, nel loro stesso *modus essendi*, dei principî della sovranità popolare, della divisione dei poteri, della tutela delle situazioni giuridiche e dei relativi corollari.

Il sistema giuridico canonico, dal canto suo, mostra dei pilastri che, proprio in virtù della sua stessa origine divina⁴⁵⁹, prestano il fianco soltanto parzialmente ad una aprioristica flessione verso i presupposti ideologici del costituzionalismo moderno⁴⁶⁰. D'altra parte, la complessa e fitta rete di rapporti tra organi di gerarchia e singoli fedeli, come già si è avuto modo di osservare, non si ispirano ad una mera logica di contrapposizione dialettica tra superiori ed inferiori, essendo, invece, costituiti sulla base del dinamico modello di servizio al *bonum commune*, nel quadro di una responsabile partecipazione al comune fine salvifico⁴⁶¹, che tutti abbraccia e nessuno esclude⁴⁶².

⁴⁵⁹ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Contributo all'individuazione di una struttura deontica della funzione amministrativa a servizio della comunione ecclesiale*, cit., p. 244, ove l'A. evidenzia come, nella Chiesa, la *potestas iurisdictionis* sia stata conferita da Cristo agli Apostoli ed ai loro successori in modo strettamente personale, come continuazione della Sua missione e con titolarità piena, comprendente tutte le tre funzioni, legislativa, giudiziaria ed amministrativa. Cfr. anche CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., nn. 19-24; cann. 331, 333 e 391, §1 C.I.C.; JULIÁN HERRANZ, *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, cit., p. 150.

⁴⁶⁰ In tema cfr. MANLIO MAZZIOTTI DI CELSO, *Riflessioni di un costituzionalista sulla "Lex Ecclesiae Fundamental"*, cit., p. 54 ss.

⁴⁶¹ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Apostolicam Actuositatem*, 18 novembre 1965, in *A.A.S.*, LIX (1966), pp. 837-864, n. 2: "*Ad hoc est nata Ecclesia, ut regnum Christi ubique terrarum dilatando ad gloriam Dei Patris, omnes homines salutaris redemptionis participes efficiat, et per eos mundus universus re vera ad Christum ordinetur. [...] Est in Ecclesia diversitas ministerii, sed unitas missionis. Apostolis eorumque successoribus a Christo collatum est munus ipsius nomine et potestate docendi, sanctificandi et regendi. At laici, muneris sacerdotalis, prophetici et regalis Christi participes effecti, suas partes in missione totius populi Dei explent, in Ecclesia et in mundo*". IDEM, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 30. Cfr. anche cann. 204 e 208 C.I.C.

⁴⁶² Cfr. FRANCESCO, Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*, 24 novembre 2013, in *A.A.S.*, CV (2013), pp. 1019-1137, n. 23.

Differente risulta, a questo proposito, la stessa concezione di giustizia all'interno della *societas* ecclesiale, ove essa non trova realizzazione mediante una osservanza del solo principio formale di legalità, bensì mediante la continua corrispondenza alla volontà divina che trascende il dato positivo e coincide con la verità ontologica del reale quale criterio di autenticità⁴⁶³. Proprio dal coacervo di differenze che soggiacciono ai presupposti costitutivi dei due ordinamenti, ecclesiale e statale, nasce e si sviluppa la difficoltà di applicare, trasfondendo in forma assoluta e rigorosa nel sistema amministrativo canonico, i criteri secolari che ispirano la funzione pubblica; si tratta, invece, di strumenti tecnici intrecciati a determinate contingenze storiche, il cui utilizzo secondo criteri di *rationabilitas* ed *equitas* non pregiudica il corretto esercizio del potere, pur rimanendo essi a margine dei canoni derivanti dallo *ius divinum* e del principio supremo della salvezza delle anime. Da un loro armonioso connubio, tuttavia, può nascere un reciproco arricchimento dal quale trarre una costruzione teorica che, pur soggetta a necessarie trasformazioni e modifiche dettate dall'indole dinamica del diritto, non contraddicano l'essenza stessa della funzione amministrativa e le esigenze sostanziali di giustizia.

L'aspetto strutturale mostra, per certi aspetti, come, in virtù dell'origine unitaria, nonché personale dell'elemento potestativo, l'organizzazione amministrativa canonica non dia luogo, a livello verticistico, ad una forma di apparato burocratico dotato di una propria autonomia ed indipendenza rispetto alle altre funzioni di giurisdizione ivi operanti; di conseguenza, il livello decentrato dell'articolazione territoriale non pare ispirato a rigidi criteri di ripartizione delle attività tra diversi uffici, dal momento che l'usuale sistema vicario risponde alla

⁴⁶³ Cfr. GIUSEPPE CAPOGRASSI, *La certezza del diritto nell'ordinamento canonico*, cit., p. 27; SALVATORE BERLINGÒ, *La tipicità dell'ordinamento canonico nel raffronto con gli altri ordinamenti e nell'"economia" del "diritto divino rivelato"*, cit., p. 138.

necessità pratica di instaurare un rapporto di fiducia tra le ripartizioni⁴⁶⁴, nell'ottica di una proficua collaborazione. Da questo punto di vista giova rammentare, infatti, che l'organo vicario non ha una competenza in via separata o esclusiva rispetto all'autorità primaria, bensì partecipa in via derivata, della sua stessa potestà⁴⁶⁵, arrivando finanche ad agire *alieno nomine*. I tradizionali confini delle attribuzioni ordinarie in capo agli organi di gerarchia, vengono, così, oltrepassati mediante una concezione delle relazioni intrisa del ricorso al principio della flessibilità, corroborato dalla circostanza per cui, nell'impianto codicistico, risultano assenti disposizioni atte a prevedere forme di azioni di tipo strettamente riservato e particolare⁴⁶⁶.

Sulla base del raggruppamento delle funzioni nelle medesime strutture verticistiche, dunque, l'ordinamento canonico riconosce, in via simultanea, due contemporanei rapporti di forza all'interno della sistematica delle fonti: una fondata sulla cogenza giuridica dell'atto di produzione ed una basata, kelsenianamente, sulla qualifica gerarchica dell'organo competente; con la conseguenza, di cui si è già fatto menzione, che eventuali attriti e frizioni di potere troveranno composizione non soltanto facendo uso del tradizionale criterio formale della validità dell'atto, bensì soprattutto ricorrendo alla generica

⁴⁶⁴ Cfr. EDUARDO BAURA, *L'attività normativa dell'amministrazione ecclesiastica*, in *Folia Canonica*, V, 2002, pp. 59-84.

⁴⁶⁵ Sul punto cfr. JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., pp. 243-346; PEDRO LOMBARDÍA, *Lezioni di diritto canonico*, cit., pp. 159-161; ANTONIO VIANA, *Naturaleza canónica de la potestad vicaria de gobierno*, cit., pp. 99-130.

⁴⁶⁶ La questione delle distinzioni di competenze opera, in realtà, maggiormente all'interno dei rapporti tra il Pontefice ed i Dicasteri della Curia Romana, in relazione all'emanazione di disposizioni a carattere generale. Interessanti alcuni spunti della dottrina, volti a proporre la sostituzione del sistema della vicarietà con quello della c.d. "riserva", non trasfusa né nel *Codex* né nella *Pastor Bonus*: sul punto cfr. TOMÁS RINCÓN PÉREZ, *Actos normativos con caracter administrativo*, in AA.VV., *La norma en el derecho canónico. Actas del III Congreso Internacional de derecho canónico (Pamplona, 10-15 de octubre 1976)*, vol. I, cit., pp. 959-976; MARÍA JOSÉ CIAURRIZ, *Las disposiciones generales de la administración eclesiástica*, cit., pp. 883-902. Si veda anche LORENZO SPINELLI, *I decreta generalia contra Codicem e la potestas legislativa delle Congregazioni Romane*, in AA.VV., *La norma en el derecho canónico. Actas del III Congreso Internacional de derecho canónico (Pamplona, 10-15 de octubre 1976)*, vol. I, cit., p. 979.

configurazione personale dell'autorità ecclesiale che l'avrà posto in essere⁴⁶⁷. L'applicazione del principio di legalità, in questo senso e come osservato, possiede, nell'ordinamento canonico e, in particolare, nella funzione amministrativa ecclesiale, un valore eminentemente di potenziale garanzia a presidio della certezze dell'esercizio del *munus regendi*, prevedendo lo stesso *Codex* numerose deroghe rispetto alla regola di subordinazione e conformità degli atti amministrativi ad una fonte normativamente superiore⁴⁶⁸.

La caratteristica di flessibilità del sistema delle fonti canoniche, unitamente ad un apparato organizzativo unitario, consente di relativizzare anche lo stesso tentativo di tipizzazione dei modelli operativi predisposto dalla riforma del *Codex*: il testo del 1983, infatti, non delinea una sostanziale distinzione tra le varie competenze in ragione delle funzioni, cosicché, in buona sostanza, la definizione della categoria di atto amministrativo passa, necessariamente, attraverso criteri esterni di provenienza dal potere esecutivo e di subordinazione alla legge, i quali, di per sé, non sono sufficienti ad offrire una univoca qualificazione dell'attività *de qua*. La stessa classificazione delle varie tipologie di provvedimento non risulta idonea ad individuare, con sicurezza, le espressioni della funzione amministrativa, in considerazione, da un lato, della libertà di forma che caratterizza il suo esercizio⁴⁶⁹, e, dall'altro, della possibilità, sempre aperta, per il legislatore canonico di servirsi dei

⁴⁶⁷ In caso di frizione tra atti ad efficacia eterogenea emanati da organi tra loro ordinati secondo un criterio di subordinazione, si ritiene che la regola della gerarchia soggettiva prevalga sulla graduatoria oggettiva dei provvedimenti: in tal senso si esprime ILARIA ZUANAZZI, *Contributo all'individuazione di una struttura deontica della funzione amministrativa a servizio della comunione ecclesiale*, cit., p. 246. Un caso simile è disciplinato dai cann. 135, §2 e 381, §1 C.I.C., in materia di rapporti tra disposizioni normative emanate dal Vescovo diocesano e disposizioni della Santa Sede: sul punto cfr. ERMANNO GRAZIANI, (voce) *Legge (diritto canonico)*, cit., p. 1107; EDUARDO LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, cit., p. 373.

⁴⁶⁸ Cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Privilegi e dispense: dibattito aperto*, cit., p. 93.

⁴⁶⁹ Sul tema cfr. ARCANGELO RANAUDO, *Gli atti amministrativi canonici*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCIII, 1968, pp. 701-727; KLAUS MÖRSORF, *De actibus administrativis in Ecclesia*, cit., p. 18 ss.; analogamente cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, cit., p. 427.

medesimi strumenti con la forza della *potestas* che gli è propria. L'opera di catalogazione e sistemazione codicistica ha, dunque, valore meramente convenzionale, nonché ispirato a pura astrazione, giacché limitata a descrivere il profilo formale di alcuni istituti, determinando la loro sottoposizione ad un regime giuridico particolare nel caso di una loro emissione da parte dell'autorità amministrativa, senza, tuttavia, escludere l'eventualità che possano essere prodotti da una diversa fonte e soggiacere, dunque, ad una mutazione in punto di disciplina applicabile⁴⁷⁰.

Di primario rilievo risulta, poi, quella particolarità serpeggiante nell'ordinamento canonico e connaturata alla difesa delle posizioni giuridiche soggettive dinanzi all'autorità amministrativa⁴⁷¹, in riferimento alla quale sussiste, eccezion fatta per alcune preclusioni normativamente previste⁴⁷², un affidamento alla responsabilità degli organi gerarchicamente superiori, i quali, conformandosi alla struttura deontica del proprio ministero, sono abilitati a riformare il provvedimento o a concedere, in alternativa ed a richiesta del soggetto interessato, un sindacato giurisdizionale sul medesimo⁴⁷³. In quest'ottica può analizzarsi la presenza di un capovolgimento di fronte da parte della sistematica giuridica canonica, la cui prospettiva primaria non giace già soltanto su un'impostazione volta a riconoscere un diritto assoluto del singolo ad esperire ricorsi avverso atti assunti quali lesivi, bensì su un raggiungimento collettivo e sostanziale, da parte anche dei ministri competenti, di quei fini individuali e comunionali costituenti i fili di manovra che guidano la funzione amministrativa canonica. A tal

⁴⁷⁰ In argomento, cfr. WILLEM ONCLIN, *De recognoscendis normis generalibus Codicis iuris canonici*, cit., p. 88.

⁴⁷¹ Cfr. JOHN J. FOLMER, *Promoting and protecting rights in the Church: an introduction*, in *The Jurist*, 46, 1986, pp. 1-13.

⁴⁷² Cfr. cann. 333, §3; 1404; 1732.

⁴⁷³ Cfr. ANGELO DI FELICE, *La "confirmatio Pontificis" e la "aperitio oris" come ricorsi ed interventi straordinari circa i provvedimenti ed atti amministrativi*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCIX, 1974, pp. 223-235. Cfr. anche il disposto del can. 1405, §2: "*Iudex de acto vel instrumento a Romano Pontifice in forma specifica confirmato videre non potest, nisi ipsius praecesserit mandatum*".

proposito non potranno rimanere estranee le facoltà del *Christifidelis* di sollecitare l'autorità al fine di riottenere un ripristino dello *status quo*, in una declinazione della giustizia amministrativa che non disdegna di mostrare anche il suo lato prettamente oggettivo⁴⁷⁴.

Alla luce di quanto sin qui esposto, sembra opportuno trarre alcune considerazioni d'insieme, nella prospettiva di un raffronto che metta ben in evidenza le peculiarità della funzione amministrativa canonica rispetto a quella secolare, nella misura in cui la prima, lungi dal chiudersi in un solipsistico "bozzolo retto da norme e principî suoi propri, sconosciuti da altri ordinamenti e per questi estranei"⁴⁷⁵, necessita di una vicendevole e proficua collaborazione con la seconda, per concorrere, unitamente agli strumenti giuridici che le possono essere d'ausilio, alla più piena ed effettiva tutela dei soggetti che costituiscono il Corpo mistico di Cristo.

Non può certamente nascondersi la circostanza che il sistema ecclesiale, nella sua interezza, sia insuscettibile di essere ricompreso all'interno delle categorie tecnico-formali proprie dei sistemi secolari odierni; allo stesso modo, d'altra parte, acclarati i fallimenti della dottrina canonistica di circoscrivere in sterili definizioni di sorta la natura della funzione amministrativa secondo i tradizionali criteri di distinzione soggettiva, oggettiva e formale afferenti alla potestà di governo⁴⁷⁶, i caratteri materiali, indicati *a priori* nei termini di peculiari elementi di una tale natura, si rivelano riduttivi della grande complessità insita nelle sue sfaccettature. Una volta prese in considerazione, infatti, le competenze eterogenee dell'amministrazione, un tentativo di predefinire la sua essenza nella valutazione pratica ed immediata degli affari

⁴⁷⁴ Cfr. SANDRO GHERRO, *Privilegio, bene comune e interesse privato. Sulla qualificazione giuridica del privilegio in senso stretto secondo i principi costituzionali dell'ordinamento canonico*, CEDAM, Padova, 1977, pp. 129-136.

⁴⁷⁵ Si esprime in questi, efficacissimi, termini MARIO TEDESCHI, *La codificazione canonica. Problemi metodologici*, cit., p. 34.

⁴⁷⁶ Sul punto cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *Una questione ancora aperta: l'origine del potere gerarchico nella Chiesa*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, XXXVIII, 1982, pp. 62-121, ad avviso del quale la Chiesa costituirebbe un ordinamento nel quale ha vigore una inseparabile unità soggettiva di fondo del potere.

ecclesiali, in pieno stile traspositivo di nozioni estranee, condurrebbe a dover ammettere l'esistenza di atti amministrativi all'interno dei quali il valore giuridico non coincida perfettamente con quello materiale, e la loro qualifica dipenda, in sostanza, da parametri esterni⁴⁷⁷ e meta-giuridici, attuando pienamente quel sovvertimento dei fondamenti del concetto di norma giuridica: la sua verificabilità in base a principi dogmatici tipici della teoria generale del diritto, materialmente individuati ed in nessun modo transeunti⁴⁷⁸. Ne consegue, dunque, che un'argomentazione logica che abbia come punto di partenza tali coefficienti giuridici si ridurrà, inesorabilmente, ad una mera descrizione morfologica e formale dell'aspetto *prima facie* captabile della funzione amministrativa, attenta ai profili esterni e contingenti ma colpevolmente dimentica della sua struttura intrinseca.

Risulta, perciò, fondamentale distinguere, nella dinamica della funzione amministrativa della Chiesa, due anime affiancate e non dialetticamente contrapposte tra loro⁴⁷⁹: una, afferente alla dimensione fenomenologica esterna, all'interno della quale la giuridicità canonica ha

⁴⁷⁷ In questo senso cfr. LORENZO SPINELLI, (voce) *Atto amministrativo (diritto canonico)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IV, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1988, p. 3, il quale nota come le classificazioni così proposte risultino fortemente ambigue, distinguendo tra quegli atti amministrativi *stricto sensu* intesi, costituiti da provvedimenti puntuali idonei a modificare, in via unilaterale, le situazioni giuridiche, ed atti amministrativi *lato sensu*, non corrispondenti al predeterminato substrato sostanziale della funzione, ma affini, dal punto di vista contenutistico, a quelli legislativi e giudiziari. A favore della teoria secondo la quale, nel diritto amministrativo canonico, sarebbe la forma dell'atto a denotarne la natura, si dimostra FRANCISCUS XAVER WERNZ, *Ius decretalium ad usum praelectionum in Scholis Textus Canonici sive Iuris Decretalium*, vol. II, Ex Typographia Polyglotta, Romae, 1899, p. 482. Analogamente cfr. GOMMARUS MICHIELS, *De potestate ordinaria et delegata. Commentarius tituli V libri II Codicis Iuris Canonici*, Desclée et Socii, Parisiis, 1964, p. 161: “Potestas iudicialis ea est, quae de facto exercetur in iudicio [...] potestas non iudicialis seu voluntaria, ea contra, ea est quae exercetur extra iudicium, seu extraiudicialiter, modo amministrativo, servata forma seu linea disciplinari”.

⁴⁷⁸ Cfr. MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 13.

⁴⁷⁹ Sul tema cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Contributo all'individuazione di una struttura deontica della funzione amministrativa a servizio della comunione ecclesiale*, cit., p. 250, la quale riprende la nota prospettiva c.d. “onto-fenomenologica” teorizzata da SERGIO COTTA, *Il diritto nell'esistenza. Linee di ontofenomenologia giuridica*, cit., p. 28 ss.

fatto proprie le acquisizioni tecnico-giuridiche e gli strumenti analoghi a quelli adoperati negli ordinamenti a matrice secolare, settati sulla configurazione del regime positivo della competenza, dell'efficacia e del contenuto dell'azione amministrativa; l'altra, afferente alla dimensione interna ed ontologica, nella misura in cui si rende necessaria una valutazione della struttura della funzione in rapporto ai principî e corollari propri del sistema canonico⁴⁸⁰, in particolar modo alla *salus animarum* quale fine ultimo⁴⁸¹, unico e vero elemento di differenziazione atto a giustificare la peculiarità della disciplina *de qua*. Non va mai dimenticato, secondo la prospettiva così delineata, che la funzione amministrativa ecclesiale guarda, come obiettivo ultimo, mediato e trascendente, alla perfetta unione con il progetto divino, che, nella compagine visibile della istituzione terrena, trova una sua puntuale specificazione nel *munus* di promuovere e valorizzare la partecipazione di tutti gli uomini al patrimonio di fede e di grazia affidato da Cristo alla Chiesa, come universale sacramento di salvezza⁴⁸².

⁴⁸⁰ Particolarmente critico nei confronti del sistema che i compilatori del *Codex* si trovarono ad affrontare, si mostrava PEDRO LOMBARDÍA, *Una Ley fundamental para la Iglesia*, in *Ius Canonicum*, VIII, 1968, p. 328, il quale osservava: “*Uno de los problemas mas serios que tiene planteados el sistema canónico vigente es la falta de criterios claros en lo que atane a la jerarquía en el rango de las normas*”, aggiungendo, poi, che ci si trovava in “*una notable confusión en el sistema normativo, no solo por la imprecisión de la doctrina jurídica sobre los diversos tipos de aprobación pontificia, sino también por la coincidencia practica de los organismos técnicos que elaboran o modifican las leyes con los que realizan la actividad administrativa que debe estar sometida a la ley*”.

⁴⁸¹ Osserva, in proposito, SANDRO GHERRO, *Privilegio, bene comune e interesse privato. Sulla qualificazione giuridica del privilegio in senso stretto secondo i principi costituzionali dell'ordinamento canonico*, cit., p. 98, che “lo scopo finale (*salus animarum*) e il presupposto concreto (valutazione dei fatti), dovrebbero considerarsi fusi nel senso che il primo andrebbe considerato precipitato nel secondo, che diverrebbe, allora, la giustificazione stessa dell'atto, la *ratio* della sua interpretazione, il motivo informatore del suo uso: in una prospettiva, cioè, ben diversa da quanto si può dire in relazione ad un atto di produzione normativa, il cui scopo immediato (valutazione “*die facti*”, motivo contingente, opportunità politica), che ha indotto il legislatore a intervenire, resta fuori dalla norma medesima, non ne condiziona la *ratio* interpretativa che, in ultima analisi, dovrà essere ricondotta al solo criterio di valutazione, in senso generico, della *salus animarum*”.

⁴⁸² Cfr. SACRA CONGREGATIO PRO DOCTRINA FIDEI, Lettera *Communio Notio*, 28 maggio 1992, cit.; CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 1.

La funzione amministrativa, perciò, può essere, non a torto, racchiusa in quel complesso qualificato di organismi, attività e posizioni giuridiche investiti del compito di porre in essere e coordinare, secondo modalità e criteri di armonizzazione e concretezza, il mistero della *communio* salvifica nel tessuto delle relazioni pubbliche intercorrenti tra le articolazioni dell'unico insieme del popolo di Dio⁴⁸³. L'aspetto trascendente della struttura propria del ministero ecclesiale, reca in sé stesso l'attitudine a protendersi verso la cura delle esigenze spirituali e materiali dei fedeli, non dipendendo, il suo universale rilievo, da semplici guarentigie tecniche di sistema, bensì desumendosi dalla sua intrinseca ragione teonoma, che impone l'assunzione di modelli di organizzazione che siano consoni ad un raggiungimento autentico ed efficace di tale obiettivo.

La *ratio* primaria della funzione amministrativa canonica, rispetto ad altre attività ad impronta giurisdizionale, è da ricercare, dunque, proprio in ciò: nel conferimento di un *habitus* giuridico all'ontologia comunionale propria della Chiesa attraverso la concretizzazione dei doveri salvifici e pastorali. Nel quadro di una corrispondenza vicendevolmente costruttiva, la pubblica utilità non viene perseguita secondo una logica di contrapposizione tra *bonum Ecclesiae* e legittime aspettative individuali, ma, al contrario, essa affonda le sue radici nel tentativo di composizione fruttuosa ed armonica tra le varie istanze di giustizia, nella coerenza con i principî di carità e di giustizia distributiva e legale, autentici canali di armonizzazione della crescita comune con il bene di ciascun membro del corpo ecclesiale⁴⁸⁴. Da quest'ultima, impellente, necessità, deriva, perciò, l'opportunità che i rapporti tra le diverse autorità verticistiche ed i fedeli siano impostati sulla base di

⁴⁸³ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, cit., nn. 1-3, ove si pone in evidenza la funzione servente dell'apparato amministrativo, istituito con il preciso scopo di rendere più efficace l'esercizio della *diakonia* del potere ecclesiale e tendere al fine che "nell'intero organismo della Chiesa, la comunione si instauri sempre di più, abbia vigore e continui a produrre i suoi mirabili frutti".

⁴⁸⁴ Cfr. JULIÁN HERRANZ, *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, cit., p. 119.

criteri di aiuto reciproco, dialogo e partecipazione solidale, anche nell'ottica di una più approfondita conoscenza della realtà ecclesiale e di una collaborazione attiva finanche nelle formazioni delle decisioni, quale simbolo di autentica corresponsabilità nella gestione del patrimonio di grazia lasciato dal Fondatore ai suoi amministratori⁴⁸⁵.

Una siffatta concezione della disciplina amministrativa, di stampo non autoritaristico e non unilaterale, ma, al contrario, proclive all'apertura verso il mutuo riconoscimento delle rispettive posizioni giuridiche dei fedeli e degli organi gerarchici, richiede, ineluttabilmente, la previsione di una tutela giuridica applicabile, in misura speculare, sia agli amministrati che all'autorità. La disposizione teleologica dell'assetto giuridico verso la piena adesione alle finalità escatologiche ben dispone ad una interpretazione, in senso sostanziale, di tutti quei fattori oggettivi, soggettivi e formali di cui si compone la funzione amministrativa, e che costituiscono il suo *background* ordinamentale.

Da un punto di vista prettamente soggettivo, il *munus regendi* si caratterizza, come si è avuto modo di notare, per la sua inclinazione di servizio alla *communio* ecclesiale e per la sua funzione di elargizione di quei mezzi ed ausili necessari alla piena conformazione con il *fidelis dispensator*⁴⁸⁶. L'autorità gerarchica riveste un ruolo altamente delicato, in quanto responsabile, in via personale, delle scelte operate in riferimento alle modalità di gestione degli oneri derivanti alla funzione, agendo in un regime di vincolatività per quanto attiene al regime amministrativo più consono alla soddisfazione degli interessi singoli e

⁴⁸⁵ In argomento, particolarmente interessanti risultano le riflessioni teologiche svolte da HEINZ SCHÜRMAN, *Die zwei unterschiedlichen Berufungen, Dienste und Lebensweisen in einen Presbyterium*, in HERNI BOELAARS - RÉAL TREMBLAY (a cura di), *In libertatem vocati estis (Gal 5, 13). Miscellanea Bernhard Häring: expleto sexagesimo quinto aetatis anno, a collegio et ex-alumnis in donum natalitium oblata*, Academia Alfonsiana, Roma, 1977, pp. 401-420.

⁴⁸⁶ Secondo il monito di BERNARDO DI CHIARAVALLE, *De consideratione ad Eugenium tertium Papam*, III, 1, II: "*Praesis ut prosis; praesis ut fidelis servus et prudens, quem constituit Dominus super familiam suam*", riportato da ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, cit., p. XVII.

comunitari. A tal riguardo non è mancato chi abbia evidenziato una sorta di autolimitazione volontaria, in capo all'autorità plenipotenziaria, che scatterebbe nel momento in cui quest'ultima opti per la scelta di emanare un provvedimento nella forma di atto amministrativo, giacché con tale espressione di potere, si decide di conferire alla pronuncia un valore giuridico ben definito⁴⁸⁷, immettendola in un circolo di relazioni e sottoponendola, di conseguenza, a precisi vincoli dal punto di vista procedurale e contenutistico, in piena armonizzazione con le esigenze pubbliche e private.

L'angolazione oggettiva, dal canto suo, si imbatte in una funzione amministrativa declinata alla stregua di realtà giuridica connotata dalla subordinazione a superiori paradigmi di correttezza e legittimità, in dipendenza dei quali si atteggiano, in via differente di volta in volta, la sua efficacia e la sua validità. Essa, invero, non dispone liberamente delle proprie finalità da perseguire, né è abilitata a stravolgere l'originaria impalcatura dei rapporti intraecclesiali prestabilita dalla legge, limitandosi, invece, a scorgere il connubio più rispondente al loro inserimento nelle trame della realtà concreta. Si tratta, come è stato osservato, di una funzione intrinsecamente orientata *ex causa*, condizionata, cioè, dalla presenza di una *ratio* giustificatrice che fa da ponte teleologico tra i concreti provvedimenti e l'ordine di giustizia disposto, in via preventiva, dalle superiori fonti normative, quale puntuale realizzazione dell'ontologia di *communio* della Chiesa⁴⁸⁸. Il legame funzionale dell'atto amministrativo con la disposizione di legge, tuttavia, esula dalla semplice coincidenza con una tipizzazione legale, venendo in rilievo, più che mai, lo spirito informatore dell'assetto di

⁴⁸⁷ Cfr. SANDRO GHERRO, *Privilegio, bene comune e interesse privato. Sulla qualificazione giuridica del privilegio in senso stretto secondo i principi costituzionali dell'ordinamento canonico*, cit., p. 124; riguardo ad un parallelismo con la differente forza vincolante delle pronunce del Magistero, cfr. JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., p. 255.

⁴⁸⁸ Sul punto cfr. ORIO GIACCHI, *La causa degli atti amministrativi canonici*, cit., p. 262.

interessi predeterminato e tutelato dall'ordinamento⁴⁸⁹. L'autorità, in considerazione di tale dettato, è chiamata ad adattare la disciplina giuridica alle circostanze del caso particolare, coadiuvata anche da un sapiente uso del principio di equità⁴⁹⁰. In questo senso, la correttezza dell'azione amministrativa dipende dalla sua costante empatia con il criterio di intrinseca razionalità e giustizia che presiede ogni forma esplicativa del diritto canonico e favorisce, così, la crescita del bene comune unitamente alle attese specifiche di ciascun fedele⁴⁹¹.

Dal punto di vista formale, invece, non è possibile considerare pienamente realizzato il sistema amministrativo canonico mediante la configurazione codicistica delle singole figure di atti, staticamente intese, unicamente volte al conseguimento del traguardo finale e non attente al retrostante *iter* di formazione né al collegamento dinamico tra i diversi provvedimenti. Ciò che va posto in risalto nell'amministrazione ecclesiale è, invece, l'aspetto funzionale alla prospettiva teleologica, quale complesso di operazioni coordinate ed assemblate a realizzare gli interessi comunitari, tramite un procedimento che assicuri, oltre alle garanzie formali ed estrinseche dell'atto, anche il rispetto e la tutela delle situazioni giuridiche soggettive⁴⁹². La mediazione tra i molteplici valori

⁴⁸⁹ Cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Privilegi e dispense: dibattito aperto*, cit., p. 103.

⁴⁹⁰ Cfr. PAOLO GROSSI, *Aequitas canonica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 27, 1998, p. 388, il quale, acutamente, osserva come il concetto di *aequitas canonica* rappresenti un insostituibile strumento atto a consentire “il collegamento continuo tra le regole codificate e il grande vivificante polmone del diritto divino, che mantiene sempre aperto e libero e sgombro il canale di scorrimento tra i due livelli dell'ordine giuridico, quello divino e la miriade delle norme del diritto umano, consentendo che la norma suprema non sia vanificata dalla rigidità delle norme inferiori, e rendendo, in tal modo, concreta la corrispondenza fra i due livelli in cui si scandisce il pianeta giuridico della Chiesa”.

⁴⁹¹ Cfr. S. TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, I^a-II^a, q. 90, a. 4, il quale descrive proprio lo stesso strumento giuridico nei termini di “*ordinatio rationis ad bonum commune*”.

⁴⁹² In senso contrario, tuttavia, la posizione avanzata da EUGENIO CORECCO, *Considerazioni sul problema dei diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Aspetti metodologici della questione*, in EUGENIO CORECCO - GRAZIANO BORGONOVO - ARTURO CATTANEO (a cura di), *Ius et communio. Scritti di Diritto Canonico*, vol. I, Piemme, Casale Monferrato, 1997, pp. 262-263, ad avviso del quale “la stessa struttura costituzionale della Chiesa cattolica non ha come *τέλος* quello di garantire la realizzazione dei diritti dei fedeli” e che “il concetto di autonomia

pubblici e privati in gioco presuppone, chiaramente, un metodo operativo che esuli dai tradizionali ed ordinari criteri, che valorizzi, cioè, l'intervento attivo dei fedeli e consenta, a coloro i quali rappresentino parti coinvolte nell'esercizio del potere amministrativo, di esercitare una costruttiva influenza sul procedimento partecipativo della funzione medesima⁴⁹³. L'atto di coinvolgere, nell'ottica di un disegno unitario, i soggetti della comunità ecclesiale rappresenta una strategia di accelerazione del consenso e di sollecitazione di una forma di osservanza spontanea delle decisioni emanate⁴⁹⁴, in piena sintonia con lo spirito di carità di cui è permeata la realtà della Chiesa.

Sulla fondamentale tutela dei valori di solidarietà e corresponsabilità riposa, dunque, il particolare regime giuridico previsto dal nuovo *Codex* per quanto concerne gli aspetti della funzione amministrativa, subordinata a particolari limiti di efficacia e sottoposta a nuove forme di sindacato dinanzi agli organi giurisdizionali. La sua struttura deontica risulta, perciò, il mezzo principale per costituire il fondamento, in un senso tutto peculiare, di una generale teoria dell'amministrazione canonica, che si faccia espressione piena e viva

individuale, derivante dai diritti fondamentali, non è applicabile alla costituzione della Chiesa". Di avviso opposto, invece, si dimostra GIAN PAOLO MONTINI, *La giustizia amministrativa dal Concilio al Codice*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, CII, 2013, p. 644, il quale, recentemente, si è espresso a favore di un rimando ai "diritti della persona, affermati dal Concilio in relazione alla comunità umana mondiale e poi, più da vicino, alle comunità nazionali e da queste strutturate in ordinamenti giuridici". Cfr. anche MARIE ZIMMERMANN, *Théologie du Droit ou perversion du Droit?*, in *Revue de droit canonique*, 39, 1989, p. 61, il quale, criticando la prima teoria, la definiva un espediente che "si risolve, teoricamente, nella stretta equivalenza tra diritto divino/salvezza/legislazione e praticamente nell'affermazione del potere del Vescovo di cui il diritto non è, alla fine, che l'ornamento della sacralità". Una simile contrapposizione dottrinale ed ideologica è acutamente individuata da STEFANO MARIA PASINI, *Il metodo nel diritto. Il rapporto tra teologia, filosofia e diritto nella riflessione canonistica contemporanea*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2002, p. 31, n. 2.

⁴⁹³ Sul punto cfr. RENATO BACCARI, *La giustizia amministrativa canonica in funzione partecipativa*, in AA.VV., *Studi in onore di Pietro Agostino D'Avack*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1976, pp. 161-176.

⁴⁹⁴ In argomento cfr. EMILIO COLAGIOVANNI, *Possibilità e limiti della scienza della pubblica amministrazione nel quadro della partecipazione*, cit., p. 169 ss.

della protensione del sistema ecclesiale a trasporre la l'ideale comunione in adeguate forme giuridiche⁴⁹⁵.

Sembra, perciò, indispensabile considerare, quale pietra angolare della funzione amministrativa, l'integrazione tra servizio ministeriale e concorso dei fedeli⁴⁹⁶, nella misura in cui soltanto l'approfondimento e l'incentivo per una *organica cooperatio* può contribuire, in maniera significativa, ad effettuare quel fondamentale passaggio da una sminuente e riduttiva visione (unicamente) giurisdizionale della potestà ad un maturo inquadramento costituzionale della compagine apostolica⁴⁹⁷. Una promozione accurata, non del solo laicato, ma di tutto il complesso dei fedeli in quanto tale, mira a sviluppare una coscienza ed una responsabilità forti circa la missione comune e la vivacità della carità, riscoprendo l'assenza di dualismo e disgiunzione tra il potere ed il destinatario, a beneficio di una presenza forte di compenetrazione e connessione⁴⁹⁸, tradendo, falsando e snaturando, al contrario, ogni larvata visione dialettica o di contrasto, il vero ed autentico senso della missione ecclesiale⁴⁹⁹ e della fondamentale unità tra gerarchia⁵⁰⁰ ed

⁴⁹⁵ Chiare, a tal proposito, le parole di JOSÉ ANGEL FERNANDEZ ARRUTY, *La costumbre y la "communio" en la Iglesia*, in PONTIFICIUM CONSILIIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici. Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati*, cit., p. 255, il quale afferma che: "La costumbre tiene una gran importancia en el sistema de normas del ordenamiento canónico, tanto por su venerable tradición, como porque constituye el medio más eficaz para que incida, en la configuración del orden social justo del pueblo de Dios".

⁴⁹⁶ Cfr. MASSIMO DEL POZZO, *La struttura "ordo-plebs" cardine nel sistema costituzionale canonico*, in *Ius Ecclesiae*, XXVI, 2014, p. 45.

⁴⁹⁷ Cfr. JOSÉ LUIS ILLANES, *La Iglesia ante el nuevo milenio: espiritualidad de comunión y cooperación orgánica*, in *Burgense*, 43, 2002, pp. 39-49. Per un giudizio di equivochezza di una limitazione della cooperazione organica soltanto alla funzione non gerarchica, cfr. JOSÉ RAMÓN VILLAR, *La cooperación orgánica de fieles y ministros en la misión de la Iglesia*, in *Revista española de Teología*, 70, 2010, pp. 119-127.

⁴⁹⁸ Cfr. PONTIFICIUM CONSILIIUM DE IUSTITIA ET PACE, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2004, p. 89: "Il bene comune non consiste nella semplice somma dei beni particolari di ciascun soggetto del corpo sociale. Essendo di tutti e di ciascuno, è e rimane comune, perché indivisibile e perché soltanto insieme è possibile raggiungerlo, accrescerlo e custodirlo, anche in vista del futuro".

⁴⁹⁹ Cfr. DINO STAFFA, *Dissertationes de administratione iustitiae in Ecclesia*, cit., p. 7, in quale acutamente si esprimeva in questi termini: "Vim pastorem officii iudicandi

amministrati⁵⁰¹, nonché tra ogni membro del popolo di Dio⁵⁰². Una Chiesa che si comprende teologicamente come *communio*, infatti, ma non esprime ciò in modo chiaro ed autentico nelle sue strutture, incorre facilmente nel sospetto di volersi accontentare di un'ideologia puramente ed astrattamente teologica⁵⁰³, fine a sé stessa e poco attenta al bene comune, che tutti impegna e tutti coinvolge, ciascuno secondo la propria capacità e disposizione⁵⁰⁴, nell'omnicomprensivo piano redentivo predisposto dal suo divino Fondatore.

sitam esse in auxilio, quod Iudex ecclesiasticus praebet Christifidelibus qui in gravibus difficultatibus seu controversiis ordinis spiritualis versantur. Iudex igitur, hoc sensu pastoralis imbutus, ad hos casus cognoscendos animo misericordiae, patientiae et aperto accedit; eosdem, quantum fieri potest, cito definit, non solum quia iustitia retardata est quoddam genus iniustitiae, verum etiam ut humanas deceptiones evitet, quas longae morae producunt, et ut Christifideles, si casus ferat, quantocius in gratiam Dei possint redire; cum de bono publico deque animarum salute agitur, memor maternae sollicitudinis Ecclesiae, in can. 1619, §2 expressae, iudex partium inertiae ac negligentiae supplet. Firmiter obstitit sollicitationibus et blandimentis, prae oculis habens illud sacrum monitum: «Noli quaerere fieri Iudicem, nisi valeas virtute irrumpere iniquitates (Eccl. 7, 6)»».

⁵⁰⁰ Cfr. ALFONS MARIA STICKLER, *La "potestas regiminis": visione teologica*, in *Apollinaris*, LVI, 1983, p. 400.

⁵⁰¹ Cfr. ARTHUR VERMEERSCH, *Theologiae moralis principia, responsa, consilia*, vol. I, Pontificia Universitas Gregoriana, Romae, 1933, p. 236.

⁵⁰² Cfr. *1Cor* 12, 12-30. La maggiore espressione di una tale missione è concentrata nelle note parole pronunciate da S. AGOSTINO D'IPPONA, *Discorso*, 340: "Vobis sum episcopus, vobiscum sum christianus".

⁵⁰³ Cfr. MEDARD KEHL, *La Chiesa. Trattato sistematico di ecclesiologia cattolica*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 1995, p. 45. Cfr. anche JOSEPH RATZINGER, *Il nuovo Popolo di Dio. Questioni ecclesiologiche*, 4° ed., Queriniana, Brescia, 1992, p. 130, il quale osserva, acutamente, come "mentre i primi due *munera*, *docendi* e *sanctificandi* causano la *communio*, il terzo, il *munus regendi*, la testimonia, essendo, quindi, a loro servizio".

⁵⁰⁴ Cfr. PAOLO VI, Lettera Apostolica *Octogesima Adveniens*, 14 maggio 1971, in *A.A.S.*, LXIII (1971), pp. 433-435, n. 46.

CAPITOLO III

GLI INTERESSI DIFFUSI NELL'ORDINAMENTO CANONICO: POSIZIONI GIURIDICHE META-INDIVIDUALI TRA SINGULUS E COETUS FIDELIUM

Premessa: lineamenti ricostruttivi e disfunzioni sistematiche.

La possibilità di configurare, all'interno di un ordinamento così *sui generis* come quello canonico¹, e, in particolare, nelle trame del suo apparato amministrativo, la sussistenza di posizioni giuridiche che travalichino la dimensione dell'individualità, e delle quali, cioè, il fedele si proclami portatore non, appunto, *uti Christifidelis*, ma *uti coetus*, rappresenta un interessante banco di prova da due, differenti, angolazioni: *in primis*, nella prospettiva di un esame comparatistico, in quanto consente di valutare sino a che punto sia ammissibile una trasposizione, *sic et simpliciter*, di concetti propri della dogmatica giuridica secolare² in una sistemica ordinamentale la cui realtà non si

¹ Cfr. YVES CONGAR, *Ordine e giurisdizione nella Chiesa*, in IDEM, *Santa Chiesa: saggi ecclesiologici*, Morcelliana, Brescia, 1967, p. 194, ad avviso del quale “i poteri giurisdizionali, se sono dei poteri spirituali, ricevuti direttamente da Cristo come una comunicazione del suo proprio potere, e se conferiscono alla Chiesa una competenza che non può ridursi a quella delle società civili, tuttavia spettano alla Chiesa come società umana, o meglio, come società composta da uomini. È un punto che è necessario sottolineare riconoscendo che i poteri di governo non definiscono la Chiesa in ciò che ha di intimo e più essenziale: appartengono al suo essere giuridico e sociologico, e l'equiparano [...] alle altre società umane”.

² Cfr. PIERO BELLINI, *Per una sistemazione canonistica delle relazioni tra diritto della Chiesa e diritto dello Stato. Condizioni e limiti di contributo da parte della dottrina statualistica*, in AA.VV., *Annuario di diritto comparato e studi legislativi*, vol. XXX, Istituto Italiano di Studi Legislativi, Roma, 1955, p. 238, il quale ammoniva che “cadrebbe in un grave errore il canonista che credesse di fare oggetto di analisi positiva l'ordinamento della Chiesa Cattolica Romana, applicando ad esso, *sic et simpliciter*, gli schemi tecnici elaborati dalla dottrina secolare”. Precisa, tuttavia, MARIO TEDESCHI, *Preliminari a uno studio dell'associazionismo spontaneo nella Chiesa*, cit., p. 79, che “la derivazione del diritto canonico dal diritto divino e dal diritto naturale, però, non può far ritenere quest'ultimo estraneo alla vita giuridica”.

esaurisce, certamente, nella dimensione tangibile ed istituzionale³; in secondo luogo, da un punto di vista di una verifica interna alla propria struttura ontologica, giacché risulta indispensabile vagliare in che misura il sistema giuridico della Chiesa abbia fatto proprie le acquisizioni ecclesiologiche provenienti dal Concilio Vaticano II, estirpandole da un limbo di mere enunciazioni di principio e traducendole, invece, in concrete categorie giuridiche applicative⁴, resistendo, perciò, alla tentazione di ricorrere a concetti appartenenti alla propria dimensione transeunte per giustificare alcunché all'interno del proprio ambito di operatività⁵.

L'analisi relativa alla categoria delle situazioni di interesse plurisoggettivo, come svolta nel contesto del sistema giuridico statale, unitamente al suo articolarsi e svilupparsi nelle connessioni tra diritto e processo, costituisce una notevole spinta teorica nella direzione di una riscontro circa l'ammissibilità o meno di una tale realtà nel giudizio amministrativo della Chiesa, in una configurazione di *genus a species* rispetto al problema, di carattere più generico, riguardante gli interessi azionabili per ottenere l'annullamento di un atto amministrativo emanato dal potere amministrativo⁶, anche da parte di soggetti aggregati in

³ Cfr. DANIELA DEL GAUDIO, *Il metodo in ecclesiologia. Problemi e prospettive alla luce del Concilio Vaticano II*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2010, p. 31. Cfr. anche CHARLES MOELLER, *Struttura e idee della Lumen Gentium*, in JOHN M. MILLER, *La Teologia dopo il Vaticano II. Apporti dottrinali e prospettive per il futuro in una interpretazione ecumenica*, Morcelliana, Brescia, 1967, p. 153. Interessanti anche le considerazioni di GERARD PHILIPS, *Le Schéma sur l'Église*, in *De Maand*, 6, 1964, pp. 330-340.

⁴ Sottolinea questo importante passaggio MANUEL JESÚS ARROBA CONDE, *Diritto processuale canonico*, 3° ed., Ediurcla, Roma, 1996, pp. 18-19, il quale aggiunge che "la capacità ecclesiale di intendere il volere divino e di esprimerlo in norme giuridiche e positive è una capacità sottoposta all'evoluzione storica".

⁵ Ben evidenzia tale pericolo PAOLO GHERRI, *Lezioni di Teologia del Diritto canonico*, 2° rist., Lateran University Press, Città del Vaticano, 2013, p. 217.

⁶ Sul punto cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Il "petitum" e la "causa petendi" nel contenzioso amministrativo canonico. Profili sostanziali e ricostruttivi alla luce della Costituzione Apostolica "Pastor Bonus"*, in *Ius Ecclesiae*, III, 1991, pp. 119-150; si veda anche, sul punto, ELIO FAZZALARI, *Valori permanenti nel processo*, in *Iustitia*, XLII, 1989, pp. 229-240 e in UNIONE GIURISTI CATTOLICI ITALIANI (a cura di), *Diritto naturale. Verso nuove prospettive (Relazioni del Convegno celebrativo del quarantesimo dell'Unione. Roma, 9-11 dicembre 1988)*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 51-62.

comunità che non abbiano ricevuto un esplicito riconoscimento⁷ ai sensi del can. 299, §1 *C.I.C.* Una siffatta pista di ricerca non permetterebbe, per alcun tipo di ordinamento giuridico, una semplice e sommaria opera di trasposizione di dati da una dimensione all'altra: ne resterebbero, invero, sicuramente travolti, gli inevitabili elementi di differenziazione che connotano e complicano qualsiasi esperimento di raffronto paritetico. A tal proposito, non può non concordarsi con chi ha osservato come la giustizia amministrativa canonica si inserisca nel mistero della Chiesa, con le sue peculiarità specifiche e con la sua finalità, del tutto propria, di ordine salvifico, con la conseguenza che il prescindere da tale realtà, “sia nelle ricerche che nella giurisprudenza, [...] equivarrebbe a depauperare la missione vitale della Chiesa”⁸.

D'altra parte, ciò non deve condurre ad una aprioristica rinuncia e ad una completa negazione di qualsiasi richiamo a categorie giuridiche statali, giacché, come pure si è evidenziato, “se nessuno, oggi, penserebbe di negare le caratteristiche peculiari dell'ordinamento della Chiesa e di sostenere una indiscriminata ed acritica ricezione degli schemi civilistici, così, d'altro canto, nessuno, parimenti, arriverebbe ad escludere una reciproca interferenza, uno scambio di esperienze, di spunti dogmatici, di elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali tra il diritto statale e quello canonico”⁹, in particolar modo alla luce del particolare momento storico della Chiesa, di adeguamento ed avvicinamento delle proprie strutture a quelle, ormai ampiamente

⁷ Sul tema cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Associazioni non riconosciute e funzione giudiziaria*, in WINFRIED AYMANS - KARL TH. GERINGER - HERIBERT SCHMITZ (a cura di), *Das konsoziative Element in der Kirche. Akten des VI. Internationalen Kongresses für Kanonisches Recht: München, 14.-19. September 1987*, EOS Verlag, St. Ottilien, 1989, pp. 345-355.

⁸ Si esprime in questi termini ZENON GROCHOLEWSKI, *La giustizia amministrativa presso la Segnatura Apostolica*, cit., p. 22.

⁹ L'osservazione è di PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 12.

collaudate, dei regimi democratici¹⁰, e di utilizzazione di quegli strumenti tecnici della attuale cultura giuridica¹¹ orientati ad una sempre maggiore tutela della dignità e della libertà della persona umana¹².

In questa prospettiva sembra quanto mai opportuno tenere presente quella radicale coerenza, necessariamente sussistente in ogni ordinamento, tra i valori affermati da un determinato contesto sociale e gli strumenti elaborati dalla scienza giuridica per approntare una sicura e pronta difesa di questi ultimi; si tratta, a ben vedere, di una peculiarità ormai acquisita da tutti gli ordinamenti, e che rappresenta il fondamento principale su cui la struttura portante di ogni dimensione giuridica si basa. Questo assunto è ancor più valido all'interno del sistema giuridico canonico, giacché, come è stato acutamente osservato, tra la Costituzione di un ordinamento giuridico e il suo sistema di giustizia amministrativa, che in esso nasce e si struttura, sussiste un'intima ed essenziale relazione, di guisa che non è possibile spiegare l'esistenza della stessa ed il suo evolversi, senza debitamente considerare l'essenziale impalcatura ontologica dell'ordinamento medesimo e le sue vicende storiche¹³. A

¹⁰ Cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, cit., pp. 364-369.

¹¹ Sul punto cfr. PEDRO LOMBARDÍA, *Principios y técnicas del nuevo Derecho Canónico*, in *Ius Canonicum*, XXI, 1971, p. 36, il quale parla, a tal proposito, di una "valente opción histórica" che la Chiesa "tiene el deber de llevar a cabo en nuestros días". La questione della democraticizzazione della Chiesa e dell'introduzione, all'interno di essa, di elementi ed istituti propri delle società democratiche è stato vivacemente dibattuto dalla teologia e dalla canonistica: sul tema cfr. GEORGE MAY, *Demokratisierung der Kirche. Möglichkeiten und Grenzen*, Herold Verlag, Wien-München, 1971.

¹² Per una presa di posizione favorevole all'utilizzo, nella sfera canonica, di quanto è stato elaborato e studiato dalla tecnica del diritto amministrativo civile, pur con l'avvertenza di evitare applicazioni indiscriminate, cfr. JUAN DE MALDONADO, *La significación histórica del derecho canónico*, in *Ius Canonicum*, IX, 1969, p. 93; in senso analogo cfr. PAUL WIRTH, *Gerichtlicher Schutz gegenüber der kirchlichen Verwaltung. Modell eines kirchlichen Verwaltungsgerichtes*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXL, 1971, p. 35.

¹³ In argomento si rinvia a FIORENZO ROMITA, *Fondamenti teologico-giuridici della giustizia amministrativa nella Chiesa dopo il Vaticano II*, cit., p. 335, il quale osserva come la stessa introduzione del sistema di giustizia amministrativa nella Chiesa sia stata possibile "solo con il Vaticano II, in quanto esso ha rinnovato la Costituzione della Chiesa", aggiungendo, poi, la necessità di "risalire a questa nuova impostazione conciliare [...] per comprendere l'avvento del nuovo sistema, in essa introdotto, di giustizia amministrativa".

questo proposito giova sottolineare un significativo elemento di differenziazione tra le Carte costituzionali degli ordinamenti a matrice secolare e l'essenza del Magistero conciliare, laddove unicamente le prime, al fine di non abdicare alla necessità di unità e di integrazione che ad esse compete, e per non contrastare con un fondamentale sostrato pluralista, sono chiamate ad assumere ciascuno dei propri valori e principî secondo una valenza non assoluta e, dunque, compatibile con quella assegnata ai restanti valori, non direttamente accolti¹⁴.

Siffatta impellenza appare del tutto latitante nelle maglie dell'ordinamento canonico, giacché il principio generatore di tutta la dottrina ecclesiologica conciliare rimane, comunque, il modello trinitario, cristocentrico e carismatico¹⁵, non dibattendosi la Chiesa tra una continua mediazione di valori spesso divergenti, ma fondandosi, al contrario, sull'ideale della *communio* e della “necessaria unione di Dio con il proprio popolo, nella conseguente azione salvifica di un tale processo”. Inoltre alla sua attuazione vengono, strumentalmente, indirizzate tutte le forme contingenti (tra le quali anche le attribuzioni dei propri organi amministrativi) in cui, nella realtà storica, l'ordinamento canonico si articola.

Né sembra avere alcuna pregnanza l'eventuale obiezione secondo la quale un tale assunto teorico, in virtù dell'inevitabile contingenza della forma giuridica assunte nel corso delle varie epoche, allo scopo di attuare più idoneamente il principio della *communio* ecclesiale, costituirebbe il portato di un'equivoca commistione tra principî teologici e giuridici, nel tentativo di risolvere, in via del tutto metafisica, quei problemi che

¹⁴ Cfr. GUSTAVO ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Leggi, diritti, giustizia*, cit., p. 11, il quale definisce una tale caratteristica, appunto, “la mitezza del diritto costituzionale”.

¹⁵ Cfr., in argomento, FRANCESCO IANNONE, *Una Chiesa per gli altri. Il Concilio Vaticano II e le religioni non cristiane*, cit., p. 116, il quale osserva come la Chiesa, nella sua intima natura, sia spiegata “dall'universale progetto del Padre”, sia fondata “dalla missione del Figlio” e santificata “dallo Spirito Santo, che la rende Corpo di Cristo, sua sposa, e la accompagna nel cammino verso la pienezza del Regno del Padre”.

necessiterebbero, invece, di argomentazioni *stricto sensu* giuridiche¹⁶, attingendo a fini che trascendono la materialità della vita umana, entro la quale si svolgono tutti gli altri diritti¹⁷. Tale confutazione presta il fianco ad almeno due ordini di critiche.

In prima battuta, essa sembra trascurare, eccessivamente, la stretta connessione, di cui sopra, tra valori propugnati da un ordinamento e mezzi giuridici posti a presidio di questi ultimi; connessione che, nel sistema canonico, non può non accomunare realtà giuridica e realtà teologica¹⁸, anche in considerazione della forte elasticità e dinamicità delle sue norme, che consente di recepire al meglio quelle istanze che, partendo dai propri consociati, *id est* dai fedeli, reclamano di essere accolte¹⁹. In secondo luogo, così obiettando, si dimentica troppo facilmente la modalità con la quale il Concilio Vaticano II ha superato il dualismo tra Chiesa/istituzione e Chiesa/comunione, unificandole sotto il concetto di realizzazione storica della Chiesa carismatica²⁰, e conferendo, in tal modo, all'idea di *communio Ecclesiae*, una rilevanza squisitamente giuridica oltre che teologica²¹.

Verrebbe, a tal punto, da interrogarsi circa il ruolo assunto dalla giustizia amministrativa canonica alla luce di una tale metamorfosi concettuale: essa possiede, in tale prospettiva, una forte valenza garantistica di tale aspetto comunionale, proteso a restaurarla qualora venga intaccata o lacerata, a ripararne i danni eventualmente ad essa

¹⁶ Cfr. KNUT WALF, *Lacune e ambiguità nell'ecclesiologia del Vaticano II*, in GIUSEPPE ALBERIGO (a cura di), *L'ecclesiologia del Vaticano II: dinamismi e prospettive*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1981, p. 184.

¹⁷ Cfr., in via generale, PIO FEDELE, *Lo spirito del diritto canonico*, CEDAM, Padova, 1962.

¹⁸ Cfr. GUSTAVE THILS, *Le nouveau Code de droit canonique et l'ecclésiologie de Vatican II*, in *Revue théologique de Louvain*, 14, 1983, pp. 289-301.

¹⁹ Su questo aspetto si rinvia a MARIO TEDESCHI, *Preliminari a uno studio dell'associazionismo spontaneo nella Chiesa*, cit., pp. 72-73, con specifico riferimento alla fase dinamica, anche in rapporto al raffronto tra ordinamento canonico e statutale.

²⁰ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 8.

²¹ Cfr. FIORENZO ROMITA, *Fondamenti teologico-giuridici della giustizia amministrativa nella Chiesa dopo il Vaticano II*, cit., p. 341.

inferti, ed a fungere, in caso di attrito tra autorità che ha emanato un determinato provvedimento e fedele che da quest'ultimo si sente leso in una sua personale utilità, da fattore di composizione di una tale tensione, per il bene del singolo fedele e della comunità tutta.

Proprio in una simile angolazione, risulta che la *communio* ecclesiale richiede, quale suo termine di riferimento, anche un'adeguata protezione delle posizioni soggettive dei propri fedeli, pur costituendo, tale aspetto della giustizia canonica, un punto molto controverso per un lungo periodo di tempo, tanto da indurre autorevole dottrina a pronunciarsi, addirittura, per una decisa negazione circa l'esistenza di posizioni giuridiche soggettive autonome da parte dei fedeli all'interno del sistema ecclesiale e, di conseguenza, della possibilità di apportare una forma di tutela autonoma a beneficio di esse²². Invero, detta posizione in senso avverso, si muoveva sulla considerazione secondo la quale occorreva argomentare dalla natura pubblica dell'intero ordinamento giuridico della Chiesa, all'interno del quale, secondo tale corrente di pensiero, "il diritto soggettivo risulta talmente affievolito da perdere ogni consistenza ed essere, per così dire, quasi l'ombra di sé stesso, retrocesso al grado di interesse occasionalmente protetto, al punto da non potersi configurare alcun diritto soggettivo privato, poiché non esiste una vera e propria tutela dell'interesse individuale e privato, come tale considerato ed in quanto tale"²³. Orbene, premesso che il criterio

²² Non può non rammentarsi, in proposito, la posizione assunta, seppur in un contesto più ecclesiasticistico, da ARTURO CARLO JEMOLO, *Esiste un diritto dei fedeli al Sacramento?*, in *Riv. dir. pubbl.*, 7, 1915, II, pp. 141-142; IDEM, *L'interesse dei fedeli alla venerazione di un'immagine sacra*, in *Riv. dir. pubbl.*, 11, 1919, II, pp.146-169, dove l'A. modifica, benché in maniera lieve, il proprio orientamento, affermando, in riferimento alla sentenza delle SS.UU., 7-21 luglio 1917, che "comunque, il principio secondo cui non si potrebbe parlare di diritti subiettivi là ove il diritto obiettivo riconosce un potere discrezionale nella pubblica autorità, ci pare un principio non accettabile, se non con qualche limitazione: giacché il potere discrezionale dell'autorità lascerà sempre sussistere qualcosa del diritto suriettivo del singolo, ch'eventualmente esistesse; quantomeno la pretesa a vedere esplicarsi, nelle debite forme, tale potere discrezionale". Successivamente si veda anche quanto osservato, acutamente, da PIO FEDELE, *Discorso generale sull'ordinamento canonico*, CEDAM, Padova, 1941.

²³ Si esprime in questi termini PIO FEDELE, *Lo spirito del diritto canonico*, cit., p. 862.

discretivo ai fini di una puntuale differenziazione tra il diritto privato e quello pubblico risiede nelle rispettive finalità²⁴, vale a dire che va considerato privato quanto concerne l'*utilitas singulorum*, e pubblico, viceversa, il diritto avente come oggetto e fine la *publica utilitas*, si considerava la *salus aeterna animarum*, attorno alla quale ruota l'intero sistema canonico, traguardo primario della funzione ecclesiale, nonché finalità di natura prettamente pubblicistica "estesa anche al sottostante ordinamento che di essa è emanazione"²⁵.

Le norme del diritto canonico, in quest'ottica, non si proporrebbero mai, almeno direttamente, di riconoscere dei diritti ai fedeli, "mirando, queste ultime, in ultima analisi, unicamente alla pura e semplice realizzazione del loro bene di tipo spirituale ed al raggiungimento della salvezza delle anime"²⁶.

²⁴ Cfr. SALVATORE PUGLIATTI, *Scritti giuridici. 1927-1936*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2008, p. 532; analogamente cfr. anche FERNANDO BOCCHINI - ENRICO QUADRI, *Diritto privato*, 5° ed., Giappichelli, Torino, 2014, p. 310.

²⁵ Cfr. PIO FEDELE, *Lo spirito del diritto canonico*, cit., p. 834, il quale, ulteriormente, osserva: "Visto che questo fine pubblico permea di sé tutto l'ordinamento, non resta alcuno spazio di autonomia per l'interesse privato che ad esso deve essere, necessariamente, ricondotto; ed anche quando tale interesse contingente viene preso in considerazione, resta ugualmente assorbito nel prevalente interesse generale. L'interesse spirituale ha natura pubblicistica, è un interesse pubblico per antonomasia, né assume natura privatistica quando, anziché riguardare una determinata collettività di persone, riguarda un singolo individuo. Invero, l'interesse spirituale di un singolo individuo è, ad un tempo, interesse della Chiesa stessa". In senso nettamente contrario cfr. JAVIER HERVADA, *El ordinamiento canónico. I. Aspectos centrales de la construcción del concepto*, EUNSA, Pamplona, 1966, p. 162 ss.; ALBERTO DE LA HERA, *Introducción a la ciencia del derecho canónico*, Tecnos, Madrid, 1967, p. 160. Sul punto si veda anche SERGIO LARICCIA, *Considerazioni sull'elemento personale dell'ordinamento giuridico canonico*, Giuffrè, Milano, 1971, p. 47. Di particolare interesse, poi, risultano le osservazioni avanzate da PEDRO LOMBARDÍA, *El estatuto jurídico del catecumeno según los textos del Concilio Vaticano II*, in *Ius Canonicum*, VI, 1966, fasc. II, p. 529, ad avviso del quale la concezione pubblicistica espressa da Pio Fedele sarebbe legata ad un'idea della Chiesa quasi esclusivamente gerarchica, nettamente suddivisa in *Ecclesia dominans* ed *Ecclesia oboediens*; distinzione ormai superata anche alla luce delle considerazioni sub. cap. II.

²⁶ *Ivi*, p. 834: "Così ad esempio, l'apponibilità di condizioni al consenso matrimoniale, la rilevanza giuridica della simulazione nella riserva mentale in materia matrimoniale [...], sono ammesse nell'ordinamento canonico non già allo scopo di far trionfare il dogma della volontà, di attuare la volontà delle parti contraenti, di proteggere, insomma, un interesse privato, anzi egoistico, di queste, qual è quello di liberarsi da un giogo divenuto intollerabile. È in gioco qui un interesse pubblico, il quale consiste nella esigenza di dichiarare la nullità di un sacramento che non è mai esistito, onde evitare che una dichiarazione fittizia di validità del vincolo coniugale dia luogo ad un

Tale costruzione dogmatica ha, per un lungo periodo, caratterizzato l'intero dibattito giuridico, trovando un successivo superamento in virtù, principalmente, dello stridente contrasto con il menzionato orientamento, fortemente personalistico, del Concilio Vaticano II, nella cui dinamica non è dato rinvenire discriminazioni di sorta tra interessi temporali e spirituali, ed, anzi, grazie al quale è stato possibile andare incontro alle “accuse o sospetti di una mancata preoccupazione della Chiesa per i diritti al suo interno”²⁷.

Conseguenza più immediata di un tale capovolgimento di fronte è stata, ad un'attenta osservazione, l'affermazione secondo cui il riconoscimento degli interessi di natura privata, nei confronti dei quali le stesse disposizioni normative apprestano una tipologia ben definita di tutela, non mostrerebbe profili di frizione nei confronti della funzione salvifica della Chiesa, non venendosi ad accantonare o relegare in secondo piano il principio della salvezza delle anime; anzi, come è stato messo in evidenza, una certa definizione delle sfere di autonomia di ogni soggetto dell'ordinamento privato o pubblico, persona fisica o morale, avrebbe contribuito, in via significativa, a favorire lo sviluppo della coscienza sociale di ogni *Christifidelis*, “riducendo molti attriti, specie quelli che nascono da ignoranza o da lacune del sistema”²⁸.

Non è mancato neppure chi abbia definito l'obiezione *de qua* al pari di una visione “panpubblicistica” del sistema amministrativo canonico, in quanto, la circostanza che la considerazione esclusiva o nettamente prevalente, da parte delle norme, dell'interesse pubblico inteso nel senso di interesse generale o diffuso, contribuisca ad escludere il sorgere di situazioni di diritto soggettivo, non è sufficiente, di per sé, a negare, aprioristicamente, la possibilità che nel sistema canonico le disposizioni

dissidio, quanto mai pericoloso per la salute delle anime, tra foro intero e foro esterno”.

²⁷ Sono parole di JUAN IGNACIO ARRIETA, (voce) *Diritto soggettivo II (Diritto canonico)*, cit., p. 1.

²⁸ Così si esprime MARCO CARDINALE, *Le posizioni soggettive nella giurisprudenza della Sectio Altera*, in *Apollinaris*, LIII, 1980, p. 72.

normative riescano a creare, per i singoli fedeli, situazioni giuridiche autonome²⁹ che siano direttamente tutelate³⁰, se, per situazioni giuridiche soggettive, si intendono quei modi di essere di un soggetto rispetto ad una norma, che esprimono “le conseguenze [...] che la norma ricollega a vantaggio e a carico di soggetti, a seconda delle condizioni di fatto in cui essi si vengono a trovare”³¹.

La peculiare natura delle posizioni giuridiche soggettive canoniche, dunque, ha mostrato, progressivamente, una correlazione stretta, e non più una aprioristica incompatibilità, tra la loro sussistenza *de facto* ed il fine primario della *communio Ecclesiae* del popolo di Dio, non comportando, quest’ultimo dato, una soggezione forzata dei diritti del singolo al generale interesse, giacché, come evidenziato, poiché

²⁹ Cfr. PIO CIPROTTI, *Considerazioni sul “Discorso generale sull’ordinamento canonico” di Pio Fedele*, in *Arch. dir. eccl.*, 3, 1941, p. 467 ss.

³⁰ Cfr. PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell’autorità amministrativa nell’ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 223: “Né d’altro canto può sostenersi che tali situazioni soggettive, riconosciute dal diritto, debbano riuscire snaturate o, addirittura, completamente svuotate dal fatto che siano poste a tutela di un interesse spirituale o che, comunque, sia connesso con il fine supremo della salvezza delle anime”.

³¹ Secondo la definizione data da UGO NATOLI, *Il diritto soggettivo*, Giuffrè, Milano, 1943, p. 22. In senso analogo cfr. ROSARIO NICOLÒ, *Istituzioni di diritto privato*, vol. I, cit., p. 2, il quale parla di “posizioni che si creano per il soggetto destinatario della norma, in dipendenza del (contenuto del) comando giuridico a lui rivolto”. Per questioni più strettamente terminologiche cfr. ELIO CASSETTA, *Diritto soggettivo e interesse legittimo: problemi della loro tutela giurisdizionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 623, n. 31; LINA BIGLIAZZI GERI, *Contributo ad una teoria dell’interesse legittimo nel diritto privato*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 17, n. 4. Si dà, in questo caso, per scontata l’autonomia delle situazioni sostanziali rispetto alla tutela giurisdizionale, vale a dire l’esistenza di esse al di fuori ed indipendentemente dal processo, quali situazioni preesistenti e distinte dal corrispondente diritto d’azione. Occorre, altresì, ricordare come non siano mancati, in dottrina, orientamenti volti a negare la distinzione tra la sfera del diritto sostanziale e quella del diritto processuale, riducendo la prima ad una semplice manifestazione della tutela giurisdizionale: nel mondo giuridico, cioè, i rapporti di diritto sostanziale non sarebbero altro che, per dirla con ALESSANDRO PEKELIS, *Azione*, in *Nuovo Dig. it.*, vol. II, UTET, Torino, 1937, p. 98, “l’ombra proiettata dai corrispondenti rapporti di diritto processuale”, con la conseguenza che l’unica, apprezzabile, posizione soggettiva sarebbe costituita non dal diritto soggettivo, anch’esso vuoto e di mera apparenza, bensì dall’azione verso lo Stato, intesa come diritto a pretendere l’applicazione di sanzioni. Sul punto si rinvia alle intuizioni di BERNHARD WINDSCHEID, *Die “actio” des römischen Civilrechts vom Standpunkte des heutigen Rechts*, Julius Buddeus, Düsseldorf, 1856, riprese, successivamente, da ELIO FAZZALARI, *Note in tema di diritto e processo*, cit., p. 9. Cfr. anche FRANCESCO CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, cit., p. 154, e ENRICO ALLORIO, *Per una teoria dell’accertamento giudiziale*, in *Jus*, 1955, p. 156.

riconosciuti, tali diritti sembrerebbero suscettibili di un'autonoma collocazione³², pur accogliendo le concezioni panpubblicistiche di cui sopra.

Occorrerebbe, invero, pur sempre dimostrare, per negare una tale autonomia, che le norme in seno all'ordinamento canonico non sono dirette a qualificare, attribuendo loro rilevanza giuridica autonoma, forme di interesse individuale, avendo, invece, esclusivamente di mira il conseguimento di interessi di tutta la collettività, e che, soltanto in correlazione alla tutela di questi ultimi interessi, potranno risultare, in qualche modo, protetti anche quelli dei singoli.

La posizione giuridica soggettiva canonica si presenta, al contrario, autonomamente qualificata, pur essendo in necessaria correlazione con il bene di tutta la Chiesa³³, avendo lo scopo di conferire rilevanza giuridica

³² Le posizioni giuridiche di diritto soggettivo, all'interno della Chiesa, pur nelle differenti sfumature semantiche, si tengono distinte dalla categoria del c.d. diritti fondamentali che si vorrebbero espressamente riconosciuti e garantiti al *Christifidelis*, inteso quale uomo battezzato ed appartenente, come tale, al Popolo di Dio, indipendentemente dalla sua collocazione nella categoria del laici o dei chierici. In realtà le due categorie non vanno sovrapposte: mentre il diritto soggettivo *stricto sensu* costituisce una situazione giuridica di vantaggio, predisposta dall'ordinamento giuridico per la tutela di un determinato interesse, i diritti fondamentali rappresentano, comunemente, prerogative strettamente inerenti alla persona umana in quanto tale, non suscettibili di riduzioni o misconoscimenti da parte di pubblici o privati, pena la lesione di attributi afferenti, più direttamente, all'esistenza individuale e sociale dell'uomo. Cfr. ELIO CASETTA, (voce) *Diritti pubblici soggettivi*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Giuffrè, Milano, 1964, n. 2, pp. 791-802. Interessanti anche le considerazioni di JEAN IMBERT, *Droit canonique et droits de l'homme*, in *L'Année Canonique*, 15, 1971, p. 383, il quale richiama, come primo testo giuridico occidentale nel quale i diritti dell'uomo vengono ufficialmente proclamati, il *Decretum* di Graziano, ove si afferma: "*Ius naturale est commune omnium nationum, eo quod ubique instinctu naturae non constitutione aliqua habetur, ut viri et feminae coniunctio, liberorum successio et educatio, communis omnium possessio et omnium una libertas, acquisitio eorum, quae celo, terra marique capiuntur; item depositae rei vel commendatae pecuniae restituito, violentiae per vim repulsio. Nam hoc, aut si quid huic simile est, numquam iniustum, sed naturale equumque habetur*" (Pars I, Dist. I, can. 7).

³³ Cfr. TOMASZ GALKOWSKI, *Il "quid ius" nella realtà umana e nella Chiesa*, Editrice Pontificia Università Gregoriana, Roma, 1996, p. 298, il quale, molto acutamente, afferma: "L'aumento del bene dell'individuo è insieme l'aumento del bene comune della comunità, perché l'aumento del bene di uno non può essere a scapito dell'altro ma dovrebbe servire a tutti. Ne consegue, dunque, che tale realizzazione del bene comune abbisogna dei mezzi materiali che, però, non possono essere considerati il bene comune in senso proprio e nemmeno sono la ragione dell'esistenza dell'ordine sociale, ma sono soltanto i mezzi sulla via verso la pienezza della persona umana". Cfr. anche CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Dichiarazione Conciliare *Dignitatis*

ad un interesse individuale di per sé meritevole in relazione all'obiettivo dell'ordinamento e non di apprestare tutela ad un interesse generale che, occasionalmente, si erga a baluardo di protezione dell'interesse singolare. Significativo avallo e riprova di una siffatta bivalenza delle situazioni giuridiche soggettive canoniche possono rinvenirsi nel combinato disposto dei cann. 209 e 221 *C.I.C.*, contenuti nel Libro II, all'interno del quale, per la prima volta, può riscontrarsi la formalizzazione di un elenco di doveri e diritto comuni a tutti i fedeli, costituente una delle principali novità della codificazione del 1983³⁴.

Nella fattispecie, il can. 209 *C.I.C.*, obbliga tutti i fedeli, vale a dire tutti gli incorporati a Cristo mediante il battesimo³⁵, “*sua quoque ipsorum agendi ratione, ad communionem semper servanda cum Ecclesia*”. Tale norma, che incarna il passaggio da un orizzonte meramente verticistico ad uno strettamente collaborativo³⁶, assume un significato ancor più pregnante se letto congiuntamente all'altra norma di cui si è fatto cenno, il can. 221, §1, *C.I.C.*; a tenore di quest'ultima, infatti, “*Christifidelibus competit ut iura, quibus in Ecclesia gaudent, legitime vindicent atque defendant in foro competenti ecclesiastico ad normam iuris*”. Una simile impostazione costituisce un importante sostegno all'assunto secondo cui nell'ordinamento canonico, alla luce delle teorizzazioni del Concilio Vaticano II e delle positivizzazioni

Humanae, cit., n. 6, nel senso che “il bene comune si concreta nell'insieme delle condizioni, sempre più favorevoli, che permettano ai cittadini e ai gruppi di perseguire, più efficacemente, nella libertà, il bene completo dell'uomo”.

³⁴ Cfr. JUAN IGNACIO ARRIETA, (voce) *Diritto soggettivo II (Diritto canonico)*, cit., p. 3. Per alcune riflessioni circa l'identità giuridica del fedele in quanto tale, rispetto alla sua accezione teologica, cfr. GAETANO LO CASTRO, *La rappresentazione giuridica della concezione umana nel diritto canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 92, 1981, pp. 239-289.

³⁵ Cfr. WINFRIED SCHULZ, *Der “Geist des Konzils” als Interpretationsmaxime der kanonischen Rechtsordnung? Zur Auslegung der kodikarischen Interpretationsregeln*, in *Apollinaris*, LV, 1982, pp. 449-460; PEDRO LOMBARDÍA, *Técnica jurídica del nuevo Código (una primera aproximación al tema)*, in AA.VV., *Temas fundamentales en el nuevo Código: XVIII Semana española de derecho canónico*, Universidad Pontificia, Salamanca, 1984, p. 154.

³⁶ Sul pnto cfr. FIORENZO ROMITA, *Fondamenti teologico-giuridici della giustizia amministrativa nella Chiesa dopo il Vaticano II*, cit., p. 340.

operate dal nuovo *Codex*, sebbene i diritti dei singoli siano, pur sempre, connessi al fine generale e comune, trova, comunque, diretta protezione anche l'interesse individuale; anzi, il tenore quasi esortativo del can. 221 non risponde ad una logica meramente casuale, bensì concretizza la dimostrazione della forte rilevanza, in relazione al mantenimento della *communio*, della possibilità di riconoscere, garantire e rivendicare le posizioni giuridiche dei fedeli³⁷.

Ne consegue l'estrema forzatura nel concepire un annichilimento della presenza di situazioni di diritto soggettivo privato, soppiantata, invece, da una sua forte e decisa esaltazione; oltretutto, la circostanza che una tale esortazione sia collocata all'interno dei diritti e dei doveri del fedele, non può che simboleggiare l'auspicio del legislatore canonico: se gli interessi dei fedeli vengono riconosciuti, è chiaro è necessaria anche la predisposizione di modalità idonee ad apprestarvi una tutela piena ed effettiva³⁸, in un sistema legislativo dove il principio dell'uguaglianza dei

³⁷ In argomento si rimanda alle precise riflessioni di ROSALIO JOSÉ CASTILLO LARA, *Criteri di lettura e comprensione del nuovo Codice*, in AA.VV., *Il nuovo Codice di diritto canonico: novità, motivazione e significato. Atti della settimana di studio, 26-30 aprile 1983*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 1983, p. 20.

³⁸ Non è mancata, tuttavia, una parte di dottrina la quale, cosciente non solo del valore limitato di una semplice elencazione di diritti ma anche della precarietà di una loro tutela realizzata prevalentemente attraverso i ricorsi amministrativi gerarchici, ha sottolineato l'opportunità di limitare i casi in cui la tutela dei diritti fosse affidata ad una tale procedura, ampliando il principio della tutela giurisdizionale: sul punto si rinvia alle interessanti riflessioni di WINFRIED AYMANS - HERIBERT HEINEMANN - KLAUS MÖRS DORF - RICHARD A. STRIGL (a cura di), *Lex Ecclesiae Fundamentalis. Bericht über die Arbeitsergebnisse eines Kanonistischen Symposions in München 1971*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXL, 1971, p. 436; in senso analogo si esprimeva già precedentemente, seppur in contesti diversi, anche ALFONSO PRIETO PRIETO, *Los derechos subjetivos públicos en la Iglesia*, in *Revista española de derecho canónico*, 19, 1964, pp. 864-872. Qualcuno, addirittura, manifestando la preoccupazione che i diritti fondamentali dei fedeli potessero subire una configurazione alla stessa stregua di quelli sorti nel contesto di una relazione giuridica amministrativa, aveva affermato l'esigenza che la loro tutela fosse affidata non già allo strumento del ricorso gerarchico, e successivamente alla cognizione dei tribunali amministrativi, bensì alla cognizione dei tribunali ordinari, davanti ai quali la pubblica amministrazione che si opponesse al concreto esercizio di un diritto soggettivo di natura fondamentale venisse considerata alla stessa stregua di un privato ed in una posizione di uguaglianza rispetto al fedele, al cospetto di un giudice imparziale: sul punto cfr. JUAN IGNACIO ARRIETA, *Oportunidad de la tutela procesal de los derechos fundamentales del fiel*, in EUGENIO CORECCO - NIKLAUS HERZOG - ANGELO SCOLA (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV*

fedeli è posto al centro della manovra di recepimento della nuova ecclesiologia conciliare³⁹, e non risulta, minimamente, intaccato dalle necessarie disomogeneità in capo ai singoli ruoli rivestiti nella *societas Ecclesiae*. In ciò si nota l'autonomia e la meritevolezza dell'interesse individuale, le quali assumono una importanza che si colloca, di pari passo, con il superamento dell'opposta concezione secondo cui il singolo che esercita, legittimamente, un suo diritto perseguirebbe, secondo logiche egoistiche, il proprio interesse, nell'indifferenza, se non a scapito, della collettività organizzata⁴⁰.

Autorevole dottrina, invero, non ha ommesso di osservare come i diritti soggettivi abbiano, certamente, connotazioni diverse all'interno della società civile e nel popolo di Dio, in quanto “nello Stato, la loro affermazione è storicamente legata, particolarmente nella cultura giuridica moderna, ad una impostazione di taglio individualistico e liberale, che esalta l'autonomia ed i diritti dei cittadini contrapponendoli ai poteri della pubblica amministrazione e valutandoli, innanzitutto, come una limitazione ai poteri dello Stato. Ma una tale contrapposizione dialettica tra libertà personale ed autorità si rivela assolutamente inadeguata per comprendere il senso e la portata dei diritti soggettivi canonici”⁴¹. D'altra parte non può negarsi come ogni autentico esercizio della libertà dei fedeli e, parimenti, qualunque utilizzo autentico del potere ecclesiastico debbano tendere sempre al fine transeunte della Chiesa, dal quale proviene ogni giustificazione teleologica della sua

Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico), cit., p. 485.

³⁹ Sul punto cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Il Popolo di Dio*, in AA.VV., *La nuova legislazione canonica: corso sul nuovo Codice di diritto canonico, 14-25 febbraio 1983*, Pontificia Universitas Urbaniana, Città del Vaticano, 1983, p. 136; in via analoga anche PAOLO GROSSI, *Novità e tradizione nel diritto sacro*, cit., c. 177.

⁴⁰ Come evidenziato acutamente da FRANCESCO GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, cit., p. 11, “non è più vero che gli strumenti di diritto privato costituiscano il mezzo per perseguire, esclusivamente, interessi dei singoli e non già gli interessi della collettività”.

⁴¹ Cfr. JULIÁN HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, cit., p. 17.

missione, nella misura in cui, la consapevolezza dell'importanza della *communio* dei fedeli con Dio in Cristo e, di conseguenza, dei fedeli tra loro e con la gerarchia, consente di cogliere la radicale inadeguatezza di qualsiasi concezione che interpreti i diritti soggettivi quali strumenti di potere antigerarchico o ambiti estranei alla solidarietà⁴².

In questa prospettiva analitica, può osservarsi come anche nella dinamica della giustizia amministrativa canonica, tale indirizzo non muti, potendosi, anzi, proprio in un tale settore, evidenziare maggiormente quel nesso imprescindibile che lega, nelle rispettive autonomie, gli interessi dei fedeli al fine salvifico dell'ordinamento⁴³. L'attenzione di questo particolare ramo dell'ordinamento giuridico canonico per le posizioni giuridiche soggettive dei fedeli è stata sempre connotata da una forte vivacità; anche in quello che, autorevolmente, è stato definito il “primo periodo della giustizia amministrativa nella Chiesa”⁴⁴, *rectius* dal XII secolo fino al 1908, anno della promulgazione della Costituzione Apostolica *Sapientis Consilio* ad opera di Pio X, i diritti dei fedeli, che fossero stati pregiudicati da atti amministrativi ritenuti illeciti,

⁴² Cfr. JUAN IGNACIO ARRIETA, (voce) *Diritto soggettivo II (Diritto canonico)*, cit., p. 3. Cfr. anche BENITO GANGOITI, *Fondamento teologico e missione del diritto della Chiesa*, in PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici. Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati*, cit., p. 71, il quale, ponendosi in una parziale controtendenza rispetto alla dottrina ecclesiologica successiva al Concilio Vaticano II, mette in guardia dal rischio che la teoria della *communio* come fine essenziale della legislazione della Chiesa sia “pericolosa per il suo significato ambiguo se non viene bene spiegata con le distinzioni opportune. Il termine *communio*, «*plura significat*», per quanto dicono i medesimi sostenitori della teoria; ciò vuol dire: «*communio fidelium*», «*communio ecclesiarum*», «*communio hierarchica*», ecc. e tante altre *communiones* che si possono statuire. Ma non possiamo dire che il fine essenziale ultimo della legislazione e degli istituti ecclesiali e sociali siano la «*communio fidelium*» e la «*communio hierarchica*» o la «*communio ecclesiarum*» [...]. Questi sono veramente fini, ma fini prossimi intermedi, «*finis finitus*», non «*finis ultimus*». La *salus animarum*, nel senso profondo che abbiamo spiegato di unione con la Trinità, di in abitazione della Santissima Trinità, della vita della grazia, della vita teologale, [...] il passo della Chiesa terrestre alla Chiesa celeste costituisce uno ed unico «*finis ultimus*», il «*finis non finitus ab alio fine superiore*»”.

⁴³ Cfr. LIBERO GEROSA, *Introduzione al diritto canonico. Istituzioni generali*, vol. II, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2012, p. 91.

⁴⁴ Cfr. IGNACIO GORDON, *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*, cit., p. 255.

ricevevano una forma di tutela tramite il già accennato istituto della *Appellatio extraiudicialis*, richiedendosi la presenza di un “*gravamen*”⁴⁵ che abilitasse il soggetto *de quo*, che si autoproclamasse vittima di una *laesio iuris subiectivi*, a proporre ricorso giudiziale⁴⁶.

Si trattava di un istituto che, malgrado la sua confusa denominazione, aveva il grande merito di offrire la possibilità di adire il giudice in prima istanza avverso l'autorità amministrativa, non trattandosi, dunque, di una semplice forma di *appellatio*, e nemmeno di un ricorso extragiudiziale. La tutela accordata, perciò, risultava molto più pregnante di quanto la terminologia dell'istituto lasciasse intendere, contribuendo a fare di un tale istituto il vero e proprio *deus ex machina* che ha concesso una protezione delle posizioni giuridiche soggettive lese dall'amministrazione⁴⁷, ponendo il sistema di giustizia canonico, di diritto, tra le realtà maggiormente innovative in termini di tutele che, nelle realtà giuridiche secolari, si sarebbero manifestate nei secoli successivi⁴⁸. Può evincersi, ad una attenta analisi, come sia questa un'altra particolarità del sistema giuridico canonico, in cui la problematica di apprestare una protezione effettiva nei confronti dei diritti dei fedeli rispetto all'autorità amministrativa non nasce condizionata dal necessario ossequio al principio, di origine statale, della

⁴⁵ Per cause contenziose si intendevano “*omnes illas, in quibus necessarius est processus iudicialis, aut fieri debent probationes parte citata, sive mediante examine testium in Curia, sive mediante expeditione litterarum remissorialium, aut interponendum foret aliquod decretum iudiciale*”, secondo la definizione data da INNOCENZO XII, Decreto *Ut Debitus*, X, *De Appellationibus*, II, 28, come citato da FRANZ XAVER WERNZ - PETRUS VIDAL, *Ius Canonicum ad Codicis Normam Exactum. Tomus II. De Personis*, cit., p. 481.

⁴⁶ Sul punto cfr. IGNACIO GORDON, *De obiecto primario competentiae Sectionis Alterius Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVIII, 1979, p. 507.

⁴⁷ Cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Il diritto al processo giudiziale contenzioso amministrativo*, in EDUARDO BAURA - JAVIER CANOSA (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., pp. 211-272.

⁴⁸ Cfr. HERIBERT SCHMITZ, *Appellatio extraiudicialis. Entwicklungslinien einer kirchlichen Gerichtsbarkeit über die Verwaltung im Zeitalter der klassischen Kanonistik (1140-1348)*, cit., p. 152.

tripartizione delle funzioni⁴⁹, né è ispirata dal timore di evitare che l'esercizio del potere esecutivo sia stravolto dalla soggezione ad un sindacato giurisdizionale⁵⁰, bensì fonda le sue ragioni di esistenza più profonde su di un significativo riguardo per le esigenze di ogni singolo membro.

In buona sostanza, non può escludersi che sia stato proprio questo uno dei fattori che scatenarono le perplessità circa l'introduzione dell'art. 16 della *Lex Propria* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, promulgata da Pio X contemporaneamente alla Costituzione Apostolica *Sapienti Consilio*, con il quale si procedeva allo smantellamento del sistema della *appellatio extraiudicialis*, concedendo la protezione dei diritti degli amministrati legittimandoli alla proposizione di un ricorso, in via gerarchica, all'autorità amministrativa di rango superiore, avverso gli atti di organi inferiori, e spingendo autorevole dottrina a ritenere, anche dopo la trasposizione del suddetto art. 16 nel can. 1601 del *Codex* del 1917, ancora sussistente un controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa, almeno in relazione ai decreti dei vescovi che si ponessero in lesione di un diritto soggettivo⁵¹.

Proprio la lesione di una simile posizione giuridica soggettiva avrebbe costituito, in quest'ottica, il criterio di discriminazione tra la competenza puramente giudiziaria e quella amministrativa, giacché, nelle controversie e nelle materie nelle quali si asseriva la violazione di un diritto soggettivo, alle parti sarebbe spettato il diritto di instaurare un regolare giudizio contenzioso dinanzi ai tribunali ordinari diocesani,

⁴⁹ In argomento cfr. JORGE MIRAS - JAVIER CANOSA - EDUARDO BAURA (a cura di), *Compendio de derecho administrativo Canónico*, cit., pp.27-49; si veda anche GIAN PAOLO MONTINI, *Sub can. 1737*, in REDAZIONE DI QUADERNI DI DIRITTO ECCLESIALE (a cura di), *Codice di diritto canonico commentato*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 1327. In via generale cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 129-139.

⁵⁰ Cfr. FELICIANO BENVENUTI, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 5, 1950, pp. 1-47; conformemente anche ALDO SANDULLI, *Eccesso di potere e controllo di proporzionalità. Profili comparati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 45, 1995, p. 334 ss.

⁵¹ Cfr. CORRADO BERNARDINI, *Problemi di contenzioso amministrativo canonico specialmente secondo la giurisprudenza della Suprema Rota Romana*, cit., p. 188.

restando, invece, alla cognizione degli organi amministrativi la violazione di situazioni di tipo diverso, sostanzialmente riconducibili agli interessi dei fedeli⁵², tentando, di fatto, un'assimilazione al sistema statale vigente la l. n. 2248/1865, all. E, abolitiva del contenzioso amministrativo; con la differenza, tuttavia, che mentre in Italia, oltre al giudizio sulla legittimità, esisteva la possibilità di promuovere l'azione presso il giudice ordinario avverso un atto ritenuto lesivo di un diritto, nel sistema canonico restava in vigore la delimitazione di cui al can. 1601, operante nel *Codex* del 1917, che non consentiva al giudice ordinario, *id est* alla Rota Romana, il giudizio circa la lesione di un diritto da parte di un atto emanato dall'autorità amministrativa, con la conseguenza che il tentativo di mutuare la distinzione legittimità/merito dal diritto statale risultava, per il sistema canonico, fortemente restrittiva della tutela dei diritti degli amministrati⁵³.

In realtà, un simile orientamento, che pure aveva trovato un significativo e considerevole appoggio nella giurisprudenza rotale sul can. 1601 del *Codex* piano-benedettino, ad avviso della quale tale canone aveva escluso la possibilità di esperire un ricorso, in via diretta, presso la Sacra Rota avverso i decreti degli ordinari⁵⁴, fu esplicitamente stroncato

⁵² Per alcune considerazioni relative alla particolare natura dell'interesse in diritto canonico, cfr. PIO CIPROTTI, *Il concetto di "interesse soprannaturale" come fondamento del diritto canonico*, in *Apollinaris*, XXXVI, 1963, p. 27. Cfr. anche FRANCESCO ROBERTI, *De processibus*, 4° ed., vol. I, Libreria Pontificii Istituti Utriusque Iuris, Città del Vaticano, 1956, p. 160, il quale chiarisce, in proposito dell'interesse che muove processualmente un soggetto: "*Legitimum dicitur interesse directum et immediatum ad quod tuendum datur actio administrativa. Hac actione quis revocat publicam administrationem ad observandam lege et ita indirecte tutatur suum interesse. Dicitur legitimum quia eius violation coincidit cum violatione alicuius legis*". Cfr. anche ANTONIO VITALE, *Note sul problema della distinzione fra giurisdizione e amministrazione nel diritto canonico*, cit., p. 320.

⁵³ Cfr. EDUARDO BAURA, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, cit., p. 9.

⁵⁴ Corposa la giurisprudenza in materia: cfr., *ex multis*, APOSTOLICUM ROTAE ROMANAE TRIBUNAL, *Decretum*, 30 aprile 1923, *coram PARRILLO*, in *S. Romanae Rotae Decisiones seu Sententiae*, XV, 1923, pp. 82-89, con il quale la Rota si dichiarava incompetente a giudicare un'azione di riparazione dei danni in seguito ad atto amministrativo, giacché, come argomenta il Tribunale, "essa giudica il contenzioso contro un vescovo, ma non in quanto egli esercita la sua funzione di amministratore, in quanto ciò sarebbe in palese violazione con il can. 1601.

dalla già rammentata risoluzione del 1923 da parte della Pontificia Commissione di interpretazione autentica⁵⁵, contraria ad una simile riduzione della portata abrogativa contenuta nel can. 1601. Il tentativo di una visione riduttiva degli intenti della Costituzione Apostolica *Sapienti Consilio* rappresentava, d'altra parte, il risvolto emblematico di un latente desiderio di risposta alla diffusa esigenza di una maggiormente

⁵⁵ Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO AD CODICIS CANONES AUTHENTICE INTERPRETANDOS, *Dubia Soluta ab Emo. Praeside Commissionis*, cit., p. 251. In realtà la Pontificia Commissione, anziché, come era lecito attendersi, fornire elementi realmente idonei a chiarificare il dettato legislativo e ad indicare le precise direttive per la sua interpretazione, ha preferito trincerarsi dietro la, alquanto sibillina, formula “*pro violazione legis intelligi errorem iuris sive in procedendo sive in decernendo*”, dal significato difficilmente precisabile e, comunque problematico. Invero, nessuna difficoltà può sorgere in merito al senso da attribuire all'ultima parte della proposizione (“*sive in procedendo sive in decernendo*”), ove si sottolinea, chiaramente, che il vizio di legittimità può riguardare sia il procedimento o le modalità dirette all'emanazione dell'atto, sia il contenuto sostanziale dello stesso, *id est* la statuizione che esprime la volontà dell'autorità amministrativa. Assai più oscura e di dubbio significato si presenta, invece, la prima parte del responso, laddove viene usata l'espressione “*error iuris*”: la prima impressione che si prova ad una tale lettura è quella che si sia voluto limitare la nozione di *legis violatio*, imponendo una linea interpretativa decisamente restrittiva. Stando, infatti, al significato letterale, il termine *error* sembra, innanzitutto, ridurre l'illegittimità alle sole ipotesi in cui l'autorità amministrativa, nell'emanare il provvedimento, abbia, involontariamente, violato una disposizione legislativa, escludendo, di conseguenza, ogni violazione di tipo cosciente ed intenzionale. La precisazione, poi, sul tipo di errore cui ci si riferisce (“*iuris*”), sembra, ulteriormente, restringere la portata del suddetto vizio di legittimità, lasciando fuori tutte quelle ipotesi in cui la legge risulti violata per *error facti*. Tuttavia, ad una più approfondita osservazione, sembra improbabile ritenere fondate siffatte letture: in primo luogo sarebbe assurdo ammettere il sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi unicamente laddove la pubblica autorità abbia agito involontariamente in modo illegittimo, lasciando, di conseguenza, orbate di ogni possibilità di rimedio tutte le ipotesi di comportamento volontario; in secondo luogo, non meno ingiustificata e discriminatoria si rivelerebbe l'esclusione della illegittimità che presenti una configurazione, almeno in certa misura, autonoma rispetto a quella derivante da *error iuris*, ma, al pari di quest'ultima, idonea a rendere il provvedimento in contrasto con la disciplina legislativa, incidendo sui suoi elementi costitutivi. Nulla, dunque, di sostanzialmente diverso da quanto la *Regimini Ecclesiae Universae* e le *Normae Speciales* avevano inteso esprimere con il lemma *violatio*, che la Commissione, probabilmente, ha preferito non adoperare per una certa qual benevola disposizione verso l'autorità amministrativa ecclesiastica. Su questo punto cfr. PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 178, ad avviso del quale la Commissione ha voluto significare che “questa (l'autorità ecclesiastica n.d.r.), almeno in linea presuntiva, se agisce in modo illegittimo, non lo fa con cosciente volontà di trasgredire la legge”.

efficace tutela dei diritti individuali dei fedeli avverso l'autorità amministrativa⁵⁶.

Sarà proprio sotto l'auspicio del Concilio Vaticano II che si sviluppò quel sostrato teorico in cui, non soltanto tale, diffusa, esigenza iniziò ad avere una eloquente risposta, ma trovò anche, più apertamente, manifestazione la tensione della Chiesa ad apprestare risoluzioni efficaci alle problematiche di tutela contro gli atti amministrativi lesivi delle posizioni giuridiche dei fedeli, portando all'istituzione dei tribunali di giustizia amministrativa, definiti, non a caso, il primo esperimento di contenzioso della Chiesa⁵⁷.

Tale organo giudiziario era decisamente ispirato, seppur con attribuzioni differenti, al Tribunale degli "*iudices excusationum et querelarum Concilii Vaticani I*"⁵⁸, e gli undici padri conciliari che lo costituivano, argomentando dall'art. 8 dell'*Ordo Concilii* che ne disciplinava i poteri, avevano sia il compito di controllare la legittimità degli atti, sia quello di risolvere le controversie di diritti soggettivi ad essi sottoposte⁵⁹. D'altronde lo stesso magistero conciliare si occupò ampiamente del tema della protezione dei diritti lesi dal potere esecutivo, collegandolo a quanto in precedenza rammentato circa il ritorno al vero significato del *munus regendi* ecclesiale, in quell'ottica deontica di servizio ministeriale verso tutto il popolo di Dio⁶⁰.

⁵⁶ Cfr. IGNACIO GORDON, *De obiecto primario competentiae Sectionis Alterius Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, cit., p. 510, il quale esprimeva le sue perplessità con queste parole: "*Itaque canonistae sensim sine sensu mutaverunt opinionem, adeo ut in vigilia Concilii Vaticani unanimiter censerent recursum hierarchicum iuribus subiectivis tutelam insufficientem praebere*".

⁵⁷ Secondo le parole di GIOVANNI PINNA, *Constitutio Apostolica Regimini Ecclesiae Universae praesentatur et illustratur ab Exc. Iohanne Pinna, a Secretis Commissionis*, in *Apollinaris*, XLIII, 1970, p. 55.

⁵⁸ La cui istituzione era sancita all'interno degli "*Acta officialia Concilii Vaticani sive documenta in quibus omnia continentur quae ab indicto concilio usque ad eius exitum in Vaticanis aedibus gesta sunt*", consultabili in www.documentacatholicaomnia.eu.

⁵⁹ Cfr. IGNACIO GORDON, *De obiecto primario competentiae Sectionis Alterius Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, cit., p. 511.

⁶⁰ Cfr. S. GIOVANNI XXIII, Lettera Enciclica *Pacem in Terris*, 11 aprile 1963, in *A.A.S.*, LV (1963), pp. 254-304, n. 41, il quale si esprimeva in questi termini: "*At illud hominum naturae consentaneum esse opinamur, si civium convictus ita conformetur,*

Su queste premesse, e nella ormai acquisita convinzione che “attraverso l’esercizio della giustizia amministrativa i fedeli, in quanto postulanti del ricorso gerarchico, o attori del processo contenzioso-amministrativo, contribuiscono alla realizzazione della *communio Ecclesiae*”⁶¹, sin dal momento della promulgazione della Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae Universae*, l’interpretazione del suo art. 106 e del successivo art. 96 delle *Normae Speciales* disciplinanti il funzionamento della Segnatura Apostolica, costituirono elemento di profonda riflessione e divisione all’interno della dottrina canonistica.

Da un lato, infatti, si riteneva che la neo istituita *Sectio Altera* possedesse quella duplice competenza sugli atti amministrativi, in relazione ai quali, nell’ordinamento italiano, è ripartita la competenza del giudice amministrativo, per le questioni di legittimità dell’atto amministrativo, e del giudice ordinario, il quale accerta la violazione dei diritti soggettivi, argomentando, sostanzialmente, dalla consolidata tradizione secondo la quale non solo l’istituzione della *Sectio Altera* era ritenuta una effettiva risposta all’anelito di tutela dei diritti dei fedeli avverso l’autorità ecclesiale, ma sarebbe stata da rigettare anche qualsiasi tentativo ermeneutico di stampo riduzionistico dell’art. 106, volto ad

ut ex triplici eo magistratuum ordine constet, qui tribus praecipuis publicae auctoritatis muneribus apte respondeat; quandoquidem in eiusmodi civitate, non modo magistratuum munera, sed mutuae etiam civium et publicorum ministrorum rationes sunt ad iuris normam descripta. Quod sane civibus, hinc sua iura tuentibus inde sua colentibus officia, certum affert presidium. At vero ut huiusmodi iuridicialis et politica civitatis compositio suas pariat utilitates, res ipsa postulat, ut magistratus operam suam ponant oblatasque difficultates explicent idoneis rationibus atque instrumentis, iisque cum suis ipsorum muneribus, cumque praesenti civitatis statu congruentibus. Idem praeterea postulat ut, rerum condicione se perpetuo vertente, reipublicae legumlatores in agendo numquam debeant neque morum normas, neque civitatis instituta, neque boni communis necessitates negligere. Deinde sicut a reipublica administratoribus, qui iam leges plane cognoverint resque adiunctas diligenter perpenderit, omnia ex iure componenda sunt, ita a iudicibus, humana quidem integritate sed nulla partium sollicitatione ductis, ius cuique suum est reddendum. Tum etiam rerum ordo exigit, non minus singulos cives quam interiecta corpora, si qua ipsis iura sint asserenda et officia obeunda, ex lege opportunis munimentis ditari; sive civibus sit inter se agendum, sive cum publicis ministris”.

⁶¹ Cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Il “petitum” e la “causa petendi” nel contenzioso amministrativo canonico. Profili sostanziali e ricostruttivi alla luce della Costituzione Apostolica “Pastor Bonus”*, cit., p. 128.

operare una *deminutio*, in punto di poteri cognitivi del nuovo giudice amministrativo, alla sola legittimità degli atti, senza possibilità, quindi, di interessarsi del sottostante rapporto giuridico⁶². Suffragava tale orientamento il fatto che lo stesso art. 106 della *Regimini Ecclesiae Universae* conferisse alla *Sectio Altera* la competenza a conoscere di “*contentiones ortas ex actu potestatis administrativae*”, laddove il lemma “*contentio*” sembrava, chiaramente, indicare la presenza di una seconda posizione soggettiva, oltre quella afferente la pubblica amministrazione, di natura squisitamente privata. Dall’altro lato, invece, vi era chi, riferendosi maggiormente al dato testuale da un punto di vista letterale, nonché ad una visione prettamente pubblicistica del diritto canonico in generale, interpretò tali norme nel senso della concessione, ai fedeli, di una protezione mediante il solo giudizio di legittimità e la conseguente richiesta di annullamento dell’atto amministrativo impugnato⁶³, sostenendosi che, in tal modo, si sarebbe avuta, *in primis* la vera ed autentica rivalutazione del popolo di Dio, ed in particolare del laicato, con una sostanziale valorizzazione della personalità⁶⁴ del *Christifidelis*, tramite “una forma di tutela dell’interesse soteriologico, “che è, essenzialmente, il diritto soggettivo, alla conformità degli atti

⁶² Si veda, ancora, IGNACIO GORDON, *De obiecto primario competentiae Sectionis Alterius Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, cit., p. 523.

⁶³ Cfr. RENATO BACCARI, *La giurisdizione amministrativa locale nel diritto canonico*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCVIII, 1973, p. 377.

⁶⁴ In argomento cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *Il problema della soggettività individuale nel diritto canonico*, in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli. Volume I. Studi di diritto ecclesiastico, diritto canonico, storia dei rapporti Stato-Chiesa*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 181-184, n. 1 e 216 ss.: l’A. focalizza molto bene l’attenzione sulla circostanza secondo cui “[...] l’attitudine di una persona a divenire titolare degli interessi tutelati dal sistema canonico deve essere valutata alla luce della competenza e delle finalità specifiche della Chiesa [...]”, proseguendo, poi, nel senso che: “È, tuttavia, diversa, l’intensità del rapporto che i soggetti umani hanno in relazione alla comunità ecclesiale, cosicché si devono tenere distinti i vari livelli in base ai quali determinare la misura dell’effettiva partecipazione del singolo al diritto della Chiesa”. Una importante distinzione tra il concetto di persona e quello di battezzato viene operata da GAETANO LO CASTRO, *Il soggetto e i suoi diritti nell’ordinamento canonico*, cit., p. 55 ss.

amministrativi alla legge canonica, che ha funzione strumentale rispetto al fine salvifico della Chiesa”⁶⁵.

Invero, non è neppure mancato chi abbia, con autorevolezza, evidenziato la mancanza di solidi fondamenti logici delle numerose delusioni manifestate nei confronti di un sistema giurisdizionale di sola legittimità, giacché il sistema di giustizia amministrativa escogitato dal legislatore canonico non avrebbe potuto consistere se non in ciò, “che viene esplicitato e rafforzato un principio che doveva già essere latente nell’ordinamento, quello, cioè, in base al quale la legittimità dell’atto non è tanto un bene garantito al singolo, quanto alla comunità, poiché permette una più puntuale realizzazione dei compiti pastorali dell’autorità ecclesiastica”⁶⁶.

In prospettive leggermente differenti si collocavano, altresì, alcune correnti di pensiero, sempre accomunate, tuttavia, dal medesimo filone dottrinale volto ad identificare, in quello della *Sectio Altera*, un mero giudizio di legittimità degli atti amministrativi⁶⁷, ad avviso delle quali, non dovendosi, acriticamente, rigettare le acquisizioni teoriche elaborate dalla scienza giuridica statale, anche in considerazione del fatto che si trattava dell’unico strumentario giuridico applicabile, vista la novità della

⁶⁵ Cfr. RENATO BACCARI, *La giurisdizione amministrativa locale nel diritto canonico*, cit., p. 378, il quale osserva anche come “per il diritto amministrativo canonico non sono valide le argomentazioni addotte per escludere che nel diritto dello Stato la giurisdizione amministrativa di legittimità sia di diritto oggettivo; quelle argomentazioni, infatti, non solo non sono valide per il diritto canonico, ma, anzi, provano che nell’ordinamento della Chiesa, in cui tutto è rovesciato, la giurisdizione amministrativa di legittimità è di diritto oggettivo”.

⁶⁶ In questi termini si esprime ANTONIO VITALE, *Differenze e convergenze dei principi della giustizia amministrativa civile e canonica*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCVIII, 1973, p. 370, il quale aggiunge: “Ne segue, praticamente, che il fedele il quale, dal punto di vista empirico, subisca dall’atto della *potestas administrativa*, la lesione di un suo interesse, viene assunto quale strumento per mettere in moto un procedimento di controllo dell’atto e della sua rispondenza alla legge, in modo da consentire la più piena soddisfazione dell’interesse pubblico a che l’atto della *potestas administrativa* sia perfettamente legittimo”.

⁶⁷ Cfr. AURELIO SABATTANI, *Iudicium de legitimitate actuum administrativorum a Signatura Apostolica peractum*, cit., p. 300; in senso analogo cfr. FRANCESCO D’OSTILIO, (voce) *Segnatura Apostolica*, in GUERRINO PELLICCIA - GIANFRANCO ROCCA (a cura di), *Dizionario degli Istituti di Perfezione*, Edizioni Paoline, Roma, 1976, coll. 1238 ss.

materia, focalizzavano l'attenzione su precisi riferimenti, sia normativi che giurisprudenziali. In primo luogo, come già si è avuto modo di notare, l'11 gennaio del 1971 la Pontificia Commissione per l'Interpretazione Autentica aveva stabilito, tra l'altro, e con efficacia di legge, l'impossibilità per la *Sectio Altera* di giudicare “*de merito causae*”, ma unicamente secondo il profilo “*de illegitimitate actus impugnati*”; conseguentemente, a parte un iniziale deviazione di indirizzo⁶⁸, la stessa *Sectio Altera* aveva, ossequiosamente, delimitato la propria competenza al sindacato sulla legittimità degli atti amministrativi ed al loro eventuale annullamento, accettando, quale *petitum* accessorio, il solo effetto sospensivo⁶⁹, in aggiunta a quello devolutivo del libello di domanda, qualora tale effetto non fosse eccezionalmente sancito dalla norma⁷⁰.

Ad un'attenta analisi, tuttavia, non sembra molto arduo confutare una simile costruzione, sol che si consideri l'autentico e profondo significato del Responso della Pontificia Commissione per l'Interpretazione Autentica, da indirizzare nel senso di escludere, dal sindacato della *Sectio Altera*, la valutazione della congruità di quegli elementi rientranti più propriamente nel novero della discrezionalità

⁶⁸ Cfr. GIUSEPPE LOBINA, *Rassegna di giurisprudenza della “Sectio Altera” del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (1968-1973)*, cit., p. 293; IDEM, *La competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla “Sectio Altera” e alla problematica rispettiva*, Ancora, Roma, 1971, p. 102.

⁶⁹ Sul tema si rinvia, *amplius*, a RAFFAELE COPPOLA, *L'effetto sospensivo nel processo davanti alla Sectio Altera della Segnatura Apostolica*, in EDUARDO BAURA - JAVIER CANOSA (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., pp. 343-362.

⁷⁰ Sul punto cfr. MARCO CARDINALE, *L'error iuris nella giurisprudenza della Sectio Altera*, in *Apollinaris*, LIV, 1981, pp. 111-139. In via più generale si rinvia ad ARCANGELO RANAUDO, *Quaestiones quaedam controversae circa Sectionem alteram Signaturae Apostolicae*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978, pp. 673-675. Cfr. anche NIKOLAUS SCHÖCH, *Umnutzung von Kirchen. Kirchenrechtliche Überlegungen zu einem aktuellen Problem*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CLXXIII, 2004, p. 87.

dell'azione amministrativa⁷¹, *rectius* l'opportunità o la convenienza dell'atto, nulla stabilendosi, anche a livello di regole della buona amministrazione, riguardo alla possibile cognizione circa il sottostante rapporto soggettivo: ragion per cui sembrava realizzato il brocardo per cui *ubi lex noluit, tacuit*.

Ad ulteriore rafforzamento dell'idea secondo la quale il giudice amministrativo canonico nasca già competente a conoscere della lesione di posizioni giuridiche dei singoli fedeli possono rammentarsi altre considerazioni in materia di struttura del giudizio introdotto dalla Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae Universae*. In primo luogo sembra doveroso constatare come il processo dinanzi alla *Sectio Altera* si fondi, senza dubbio alcuno, sul principio dispositivo dell'azione processuale⁷²; più precisamente occorre evidenziare come il potere di iniziativa processuale, concretantesi nella proposizione del ricorso dinanzi al suddetto tribunale amministrativo, spetti unicamente al soggetto il quale venga a trovarsi in conflitto con l'autorità amministrativa in seguito all'emanazione, da parte di quest'ultima, di un provvedimento assunto come contrastante con qualche disposizione di legge. Risulta, invece, esclusa l'apertura del procedimento *ex officio* da parte della stessa *Sectio Altera*, anche nel caso in cui ad essa giunga notizia (in via di formale denuncia o in altro modo) di patenti violazioni di legge compiute dall'autorità amministrativa⁷³, essendo escluso anche ogni impulso, in questo senso, al *Promotor Iustitiae*, che pure è chiamato

⁷¹ Cfr. DINO STAFFA, *De Supremo Tribunali Administrativo seu de secunda Sectione Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXI, 1972, p. 25.

⁷² Cfr. ANDREA PROTO PISANI, *Dell'esercizio dell'azione*, in ENRICO ALLORIO (diretto da), *Commentario del codice di procedura civile*, vol. I, UTET, Torino, 1973, p. 1049; analogamente cfr. GIOVANNI VERDE, (voce) *Dispositivo (principio)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XI, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1989.

⁷³ Cfr. PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 192.

ad intervenire in virtù di quanto sancito dall'art. 10 delle *Normae Speciales*⁷⁴.

Altro argomento assai probante a favore della concezione soggettivistica del giudizio amministrativo canonico appare anche quello della legittimazione a determinare il *thema decidendum*, la quale spetta allo stesso ricorrente⁷⁵, in collaborazione (o contraddittorio) con gli eventuali soggetti suscettibili di avere un interesse a partecipare al giudizio, con esclusione di ogni concorrente determinazione da parte del giudice. Ciò sta a significare, in pratica, che la cognizione di quest'ultimo è strettamente limitata ai motivi di illegittimità proposti dal ricorrente, né può configurarsi una pronuncia di annullamento dell'atto *de quo* per motivi differenti "di cui il giudice può essere venuto a conoscenza per altre vie"⁷⁶.

Né ad inficiare l'assunto dell'esistenza di tale potere di parte può valere la rilevante influenza, riconosciuta al Segretario dall'art. 117 *Normae Speciales*⁷⁷, in relazione alla determinazione dell'oggetto del giudizio in sede di sommaria delibazione orale del processo. Non è difficile, infatti, rendersi conto che l'attività demandata a quest'ultimo consiste, essenzialmente, in una precisazione delle questioni proposte

⁷⁴ Disciplina in gran parte trasfusa all'art. 7, §2, Capitolo II della Lettera in forma di *Motu Proprio "Antiqua Ordinatione"*, cit., ad opera di BENEDETTO XVI.

⁷⁵ Quello della potestà del ricorrente di determinare, in via esclusiva, l'oggetto del giudizio rappresenta uno degli argomenti maggiormente considerati, a livello di influenza teorica, dalla dottrina amministrativistica italiana per dimostrare il carattere fortemente soggettivistico della giurisdizione: sul punto si rinvia., *ex multis*, alle riflessioni di ALDO PIRAS, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo. Struttura del giudizio e legittimazione al ricorso*, vol. I, cit., p. 116; cfr. anche AMEDEO GLEIJESES, *Profili sostanziali del processo amministrativo*, Jovene, Napoli, 1962, p. 64.

⁷⁶ Cfr. PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 193.

⁷⁷ Le attribuzioni del Segretario sono attualmente disciplinate dall'art. 6, §1, Capitolo II, Titolo I, del provvedimento di BENEDETTO XVI, *Litterae Apostolicae motu proprio datae "Antiqua Ordinatione"*, cit., ove si stabilisce che: "*Secretarius, sub auctoritate Praefecti, omnia ad instructionem et expeditionem negotiorum spectantia praegenda curat. Ipsius potissimum est: 1) Instantias receptas aliasque quaestiones examinandas committere; 2) Recursus aliasve instantias, si casus ferat, in limine reicere; 3) Munus Auditoris explere; 4) Iudicium conventui adstare ad causam illustrandam, salvo art. 47, §2; 5) Curare ut epistolae et decreta a Praefecto vel a seipso subsignanda rite redigantur; 6) Bona administrare*".

dalle parti e non sembra possa giungersi ad introdurre *ex officio* nuovi elementi da sottoporre all'autorità giudicante. Orbene, proprio la caratteristica del fondamentale impulso di parte rende, chiaramente, poco condivisibile la teoria secondo la quale il singolo ricorrente costituirebbe un mero *instrumentum* per dar vita ad un procedimento di legittimità idoneo a soddisfare il solo interesse pubblico⁷⁸, se si considera che spetta alla scelta dello stesso ricorrente l'instaurare o meno tale procedimento, determinando quali aspetti esso debba riguardare.

Ancor più astrusa appare l'idea in base alla quale si ritiene che l'attuazione dell'interesse pubblico sotteso a tale procedimento verrebbe rimessa alla discrezione, se non all'arbitrio, del singolo ricorrente; tale opzione teorica, tra l'altro, avendo il ricorrente un determinato termine a disposizione per esperire l'azione⁷⁹, darebbe luogo all'assurda conclusione per cui l'interesse pubblico, proprio in un ordinamento come quello canonico all'interno del quale assume una natura salvifica e divina, sarebbe, sostanzialmente, rimesso, tra l'altro in un settore di una tale delicatezza quale quello dei rapporti tra il popolo di Dio ed i suoi ministri, all'iniziativa di un singolo e volenteroso fedele, il quale si sentisse, accidentalmente, leso da un atto amministrativo.

La stessa giurisprudenza della *Sectio Altera*, d'altra parte, sempre coerentemente ancorata, *ictu oculi*, ai suoi poteri cassatori, ha intrapreso, nel tempo, un'opera di tipizzazione dell'interesse idoneo a legittimare un ricorso dinanzi ad essa, ribadendo, sostanzialmente, il principio secondo il quale, per convenire in un giudizio l'autorità amministrativa, è necessario lamentare un vero pregiudizio dell'atto che si pretende illegittimo; statuendo, però, in alcuni casi di dubbia conformità ai criteri

⁷⁸ Cfr. RENATO BACCARI, *La giurisdizione amministrativa locale nel diritto canonico*, cit., p. 379.

⁷⁹ Termine che, secondo quanto statuito dall'art. 105 delle *Normae Speciales* era di 30 giorni, elevato a 60 dall'art. 74, §1, Capitolo I, Titolo IV della Lettera in forma di *Motu Proprio "Antiqua Ordinatione"* di BENEDETTO XVI.

che ispirano l'ordinamento canonico⁸⁰, quale requisito della *legitimatio ad causam*, e, dunque, della condizione per intraprendere l'analisi del ricorso proposto, che una “*relatio proportionalitatis adesse debet inter interesse laesum et motiva, quae Superiorem duxerunt ad actum administrativum eliciendum*”. In questo modo, il Supremo Tribunale dimostra di compiere, nel suo *iter* logico ai fini della legittimazione, ma, ovviamente, con conseguenze significative anche sulla decisione finale, una sorta di valutazione degli opposti interessi, la quale, al di là della censurabilità o meno, non potrebbe, in via di principio, ricondursi alla logica soggiacente ad un giudizio di pura legittimità.

Come da insegnamento costante e ripetuto da parte di autorevole dottrina processualista, infatti, in un siffatto giudizio non andrebbe considerata la giustificabilità del pregiudizio inferto, con l'atto del quale si asserisce l'illegittimità, alla luce della rilevanza dei motivi che tale atto hanno ispirato. Invero, il giudizio di mera legittimità costituisce “un mezzo col quale è possibile far valere unicamente errori *in procedendo* ed *in discernendo*, vale a dire vizi, esclusa la generica ingiustizia; pertanto, il giudizio che viene introdotto con tale mezzo resta limitato all'esame della sussistenza o non sussistenza dei suddetti errori, così come denunciati dal ricorrente, risultando, dunque, un giudizio a critica vincolata ed a cognizione determinata dall'ambito della denuncia del vizio, attraverso l'enunciazione del motivo”⁸¹.

Nel momento in cui, dunque, la *Sectio Altera*, seppur al fine di stabilire la sussistenza o meno della *legitimatio ad causam*, si inserisca nella dinamica di valutazioni in tal senso circa la reale consistenza di interessi in gioco, dimostra quale sia, sostanzialmente, la portata della propria cognizione: non un semplice giudizio circa la legalità degli atti, bensì un vero e proprio sindacato molto più articolato, volto a

⁸⁰ Il riferimento va, ancora una volta, a SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, cit.

⁸¹ Cfr. CRISANTO MANDRIOLI, *Corso di diritto processuale civile*, 3° ed., Giappichelli, Torino, 1989, p. 323.

ricomprendere anche la valutazione e la cognizione della situazione giuridica soggettiva violata dall'atto amministrativo illegittimo⁸². Appare, in quest'ottica, meramente didattica la distinzione tra ripristino della legalità violata e tutela dei diritti dei fedeli; è ovvio che, proprio alla luce del nuovo concetto di legalità così come emerso nell'ordinamento della Chiesa, non possa non sussistere un'intima connessione tra questi due valori, posti alle fondamenta di ogni sistema giuridico. In proposito, l'art. 123 della Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, attribuendo alla *Sectio Altera* anche la facoltà di giudicare, su richiesta del ricorrente, circa l'eventualità della riparazione dei danni causati dall'atto illegittimo⁸³, pare aver evidenziato, in via ancor più

⁸² Una concezione molto ampia del sindacato della *Sectio Altera*, non ancorata a mere valutazioni di legittimità, era contenuta, d'altra parte, già all'interno dei lavori preparatori del *Codex* del 1983, nel senso che: "*Competentia tribunalium administrativorum augetur: nam praeter competentiam, quam habet Sectio altera Signaturae Apostolicae, videndi scilicet de legitimitate actus administrativi, potestas quoque datur videndi de reparatione damnorum; praeterea ipsa potestas videndi de legitimitate actus aliquantum augetur, quia praeter ius videndi utrum actum ipsum legem aliquam violaverit, datur quoque ius videndi utrum generalia iuris aequitatisve canonicae principia servata sint et utrum motiva in decreto allata sint vera*" (reperibili in *Communicationes*, IV, 1972, p. 37), e nella stesura del can. 1519, §1 *C.C.E.O.*, quando si statuisce che: "*Qui decretum fert, id prae oculis habeat et intendat, quod saluti animarum et bono publico maxime conducere videtur, servatis quidem legibus et legitimis consuetudinibus, iustitia et aequitate*". Osserva, poi, JORGE MIRAS, *L'oggetto del contenzioso amministrativo*, cit., p. 299, che "tenuto conto della scarsa tradizione formalistica del diritto canonico e della lacunosità delle norme scritte che regolamentano la procedura e il contenuto degli atti amministrativi, un simile concetto di legalità-legittimità sembra più confacente al nostro sistema di diritto amministrativo e più adatto a quella finalità di una ampia tutela della giustizia nell'attività di governo della Chiesa, che ha motivato l'introduzione del contenzioso amministrativo". In argomento cfr. anche PAOLO MONETA, (voce) *Giustizia amministrativa (diritto canonico)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XV, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1989, p. 3; EDUARDO LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 523; ZENON GROCHOLEWSKI, *Sub can. 1445*, in ÁNGEL MARZOA - JORGE MIRAS - RAFAEL RODRÍGUEZ OCAÑA (a cura di), *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico*, cit., pp. 906-907; FRANCESCO SAVERIO SALERNO, *Il giudizio presso la "Sectio Altera" del S.T. della Segnatura Apostolica*, cit., p. 151.

⁸³ Cfr. BENEDETTO XVI, *Litterae Apostolicae motu proprio datae "Antiqua Ordinatione"*, cit., pp. 513-538; sul punto cfr. MARIA D'ARIENZO, *L'obbligo di riparazione del danno in diritto canonico. Percorsi di ricerca*, cit., p. 95, la quale evidenzia come la *Lex Propria* in questione, pur prevedendo, all'art. 34, §2 il giudizio *de reparatione damnorum* tra le competenze del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, e disciplinandone, agli artt. 93, §2 e 101-103 gli aspetti essenzialmente procedurali "[...] non prevede, specificamente, norme relative ai presupposti sostanziali dell'azione e alle modalità di riparazione del danno, rinviando tacitamente

incisiva, l'esigenza di armonizzazione tra il ripristino della legalità e la tutela dei diritti dei fedeli, tanto da creare una sorta di inscindibilità tra questi due elementi, e da focalizzare l'attenzione dell'amministrazione canonica, quale obiettivo primario, sulla piena reintegrazione del diritto del fedele leso dall'operato dell'autorità amministrativa.

Invero, acuta dottrina aveva già magistralmente evidenziato come la *Sectio Altera* fosse competente a giudicare anche in merito alla riparazione dei danno causati dall'attività illegittima dell'autorità amministrativa, palesando, in questo modo, il forte profilo soggettivo del processo amministrativo canonico. La competenza della Segnatura Apostolica non si esaurisce, di fatto, nella cognizione circa la legittimità dell'atto amministrativo, estendendosi, invece, anche alle controversie sull'illecito "civile" commesse dall'organo amministrativo, vale a dire "alle controversie sulla violazione o meno di un diritto soggettivo da parte dell'amministrazione pubblica della Chiesa"⁸⁴. Parimenti, una

per la definizione di tali profili [...] alla normativa vigente nell'ordinamento". Cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *La nuova "Lex Propria" della Segnatura Apostolica e i principi del processo canonico*, in *Ius Ecclesiae*, XXI, 2009, pp. 460-477; IDEM, *La struttura del processo contenzioso amministrativo nella nuova "Lex Propria" della Segnatura Apostolica*, in GIUSEPPE DALLA TORRE - CESARE MIRABELLI (a cura di), *Le sfide del diritto. Scritti in onore del Cardinale Agostino Vallini*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, pp. 367-383; RAÚL ROMÁN SÁNCHEZ, *El recurso contenzioso administrativo según las nuevas normas del Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica*, in *Revista española de derecho canónico*, 68, 2011, pp. 575-637. Osserva, poi, ILARIA ZUANAZZI, *De damnorum riparatione. La responsabilità dell'amministrazione ecclesiale a riparare i danni*, cit., p. 281, che: "La stesura della *Lex propria* della Segnatura Apostolica poteva rappresentare una buona occasione per chiarire e perfezionare la disciplina sulla riparazione dei danni in riferimento all'esercizio delle funzioni amministrative [...]. Restano invece imprecisati i profili sostanziali dell'obbligo alla riparazione dei danni, relativi alle condizioni per il sorgere della responsabilità dell'amministrazione, i danni che possono essere risarciti, il contenuto e le modalità di reintegrazione del pregiudizio. La regolamentazione di questi che sono i presupposti essenziali dell'azione viene data quindi per implicita, attraverso un rinvio tacito alle norme già presenti nell'ordinamento".

⁸⁴ Cfr. IGNACIO GORDON, *La responsabilità dell'Amministrazione Pubblica Ecclesiastica*, cit., p. 419. Si veda anche la già citata SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decisio*, 27 ottobre 1984, *coram RATZINGER*, cit. p. 264: nella fattispecie, l'attore aveva ottenuto, in via di grazia, che la *Sectio Altera* non giudicasse soltanto sull'illegittimità dell'atto impugnato ("an constet de violatione legis vel in procedendo vel in discernendo"), ma anche sul merito ("an decretum iustum vel iniustum sit et quatenus iniustum esse, an damnis recurrens sarciendus sit"). Tale facoltà straordinaria, concessagli dalla Segreteria, comprendeva, secondo la

simile acquisizione in punto di tutela dei diritti dei fedeli da parte dell'amministrazione canonica è stata messa in rilievo da quanti hanno evidenziato che “nella alternativa tra sistema di mera legittimità e sistema del diritto soggettivo [...], l'ampliamento della competenza della *Sectio Altera* alla riparazione dei danni porta il sistema canonico di giustizia amministrativa ad allontanarsi da un'ottica di pura legittimità e ad avvicinarsi a quello del diritto soggettivo”⁸⁵. Sul piano decisionale, poi, la riparazione dei danni di un atto amministrativo illegittimo consente di attingere direttamente alla questione di fondo che ha dato impulso alla *contentio*, rivelando, in questo modo, un'impostazione chiaramente soggettiva della giustizia amministrativa, volta a tutelare le istanze dei fedeli, anziché di mero ed oggettivo ripristino della legalità violata, in un'azione amministrativa che si svolga nel pieno rispetto del fine supremo dell'ordinamento, di modo che “*quaelibet arbitrarie suspicio in administratione ecclesiastica penitus evanescat*”⁸⁶.

Da quanto osservato può evincersi, innanzitutto, che la riparazione del danno scatterà nel momento in cui andrà ad accertarsi l'illegittimità

Sectio Altera, il giudizio sia sull'ingiustizia della decisione amministrativa sia sul modo di ripristinare il rapporto tramite il risarcimento del danno. A dispetto di ciò, nella stessa sentenza i giudici si ritenevano incompetenti in relazione a tale ultimo profilo, in quanto “*cuius munus esse non potest immediatae ordinationes emanare quae in competentia aliorum dicasteriorum intrant*”. In seguito, tuttavia, il Collegio dei Cardinali della Segnatura, con *Decretum* 8 giugno 1985, decise che competente a risarcire il danno “*esse hoc ipsum Supremum Tribunal Segnaturae Apostolicae. Ideo hoc Supremum Tribunal decernit Rev.dum XY restituendum esse in munere docendi [...], nisi alia aequa solutio concorditer inter partes inveniantur*”. Sul punto cfr. anche quanto espresso da JOAQUÍN LLOBELL, *Il “petitum” e la “causa petendi” nel contenzioso amministrativo canonico. Profili sostanziali e ricostruttivi alla luce della Costituzione Apostolica “Pastor Bonus”*, cit., p. 122, il quale osserva: “Dal momento che il giudizio sulla riparazione del danno non è più oggetto di grazia, ma è proposto dall'art. 123, §2 della *Pastor Bonus* come ordinaria competenza della Segnatura, sembra potersi concludere che essa dovrà ragionare nell'avvenire in modo simile a quanto ha fatto [...] per poter individuare, con precisione, il danno cagionato e il modo di risarcirlo, vertendo il giudizio concesso alla Segnatura sull'ingiustizia sostanziale della decisione sostanziale (e non soltanto sull'ingiustizia formale o controllo di legittimità)”.

⁸⁵ Cfr. GIAN PAOLO MONTINI, *Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, cit., p. 192.

⁸⁶ Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICIS IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, cit., p. 83.

dell'atto amministrativo emanato, in un'ovvia conseguenza che non mina certo l'autonomia del profilo soggettivo della giustizia amministrativa, bensì contribuisce unicamente a configurare quella acquisita distinzione, all'interno del medesimo *petitum*, tra oggetto mediato ed immediato⁸⁷.

In secondo luogo, profilo soggettivo e oggettivo restano, dunque, due necessarie dimensioni entro le quali il giudice è chiamato a muoversi e ad operare, per assolvere il compito precipuo di cui è affidatario: ristabilire l'imprescindibile *communio* all'interno del *populus Dei*. In questa prospettiva, perciò, una migliore consapevolezza da parte degli organi di giustizia amministrativa della propria, concreta, realtà operativa, non solo assicurerebbe una più efficace e pronta tutela dei diritti dei fedeli nei confronti dell'autorità, ma concorrerebbe ad affermare la natura diaconale e di servizio di cui l'amministrazione è tenuta ad informare tutto il proprio operato, nella sua imprescindibile funzione di guida nella realizzazione della missione salvifica⁸⁸.

⁸⁷ Cfr. FRANCESCO PAOLO LUISO, *Appunti di diritto processuale civile. Processo di cognizione*, ETS, Pisa, 1990, p. 8.

⁸⁸ Cfr. *Lc* 22, 26.

PARTE PRIMA

3.1. Posizioni giuridiche soggettive azionabili e tutela processuale dinanzi all'autorità. Riflessioni a margine circa la configurazione di una possibile dicotomia diritto soggettivo/interesse legittimo nel sistema amministrativo canonico.

3.1.1. Rapporti gerarchia/fedeli ed attività amministrativa: dal limbo del misconoscimento giuridico alla teoria del "diritto affievolito".

La dottrina canonistica che sollecitava l'ammissione tralaticia nell'ordinamento ecclesiale di quei regimi a statuto speciale della pubblica amministrazione, emerso all'interno dei sistemi dell'Europa continentale alla fine del XIX secolo, non sembrava essere consapevole, in tutta la sua portata, delle conseguenze implicite in questa teorica, afferente i rapporti tra superiori e sudditi⁸⁹. In realtà, i presupposti statocentrici e anti-individualistici del modello elaborato nell'alveo giuridico-culturale dello Stato liberale di diritto, avevano portato ad accentuare la dicotomia tra la sfera pubblica e quella privata, delineando le relazioni giuridiche tra amministratori ed amministrati, in base alla classica antitesi dialettica tra autorità e libertà.

Chiaramente, i fini di natura pubblica che l'amministrazione perseguiva non costituivano la rappresentazione pedissequa di bisogni appartenenti ai vari componenti della comunità, bensì si identificavano con gli interessi appartenenti ai alla c.d. persona-stato, in potenziale contrasto con le posizioni soggettive dei singoli cittadini, percepiti come realtà estranea alla medesima⁹⁰. Ne conseguiva un *modus operandi*, da

⁸⁹ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, cit., p. 314; cfr. anche MANLIO MAZZIOTTI DI CELSO, *Riflessioni di un costituzionalista sulla "Lex Ecclesiae Fundamentalís"*, cit., p. 39.

⁹⁰ Cfr. UMBERTO ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e costituzione*, CEDAM, Padova, 1996, p. 4; ALBERTO MASSERA, *Individuo e amministrazione nello Stato*

parte degli organi rappresentativi dell'apparato statale, in posizione di parte contrapposta ai privati, giacché i poteri imperativi e la preminenza dell'interesse pubblico, previsti dalla normativa a carattere speciale, conferivano, indubbiamente, all'amministrazione una posizione di preminenza e vantaggio rispetto agli altri soggetti⁹¹.

La ricostruzione degli elementi del diritto amministrativo canonico, perciò, mutuano un simile archetipo, ripercuotendolo, per lungo tempo, sui rapporti tra gerarchia e fedeli, permeandoli, così, di connotati fortemente autoritaristici, in una definizione della potestà amministrativa nei termini di figura unilaterale, imperativa e discrezionale. Ad essa si riconduceva, invero, il compito di apprestare cura immediata al *bonum commune*, stabilendo, con piena discrezionalità, gli obiettivi particolari nei quali si concretizzasse l'utilità sociale, nonché i mezzi ritenuti idonei alla sua realizzazione. Fatta eccezione per alcune, isolate, norme procedurali volte a prescrivere, per determinate categorie di atti, la previa audizione degli interessati⁹², o la consultazione di specifici organismi, non si prevedevano possibilità di intervento nella formazione della decisione, sia per consentire la raccolta di dati idonei al raggiungimento di una conoscenza più approfondita della situazione oggetto del

sociale: alcune considerazioni sulla questione delle situazioni giuridiche soggettive, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1991, 45, pp. 30-31.

⁹¹ Sul punto cfr. FABRIZIO FRACCHIA, "Specialità" dell'amministrazione e del diritto amministrativo nelle riflessioni di V.E. Orlando, S. Romano, O. Ranalletti e F. Cammeo, in ROSARIO FERRARA - STEFANO SICARDI (a cura di), *Itinerari e vicende del diritto pubblico in Italia. Amministrativisti e costituzionalisti a confronto*, CEDAM, Padova, 1998, p. 523.

⁹² Cfr. PAOLO MONETA, *Procedimento amministrativo e partecipazione dei fedeli alla funzione amministrativa*, cit., pp. 33-34. Per alcuni provvedimenti a carattere disciplinare, contenuti nella parte III, libro IV (*De modo procedendi in nonnullis expediendis negotiis vel sanctionibus poenalibus applicandis*), cann. 2142-2194 del *Codex* del 1917, nonché nelle procedure di dimissione dei religiosi, cann. 646-672, si prevedeva la partecipazione dei destinatari dell'atto, per garantire loro il diritto di difesa. Piuttosto rare, invece, erano le previsioni di intervento da parte di altri interessati, al fine di far valere specifiche istanze o di collaborare in provvedimenti di diverso tipo. Un esempio di audizione, come riportato da ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, cit., p. 316, di "ii, quorum interest", si ritrovava nel can. 1416 per il caso di erezione di benefici.

provvedimento, sia per far presenti le ragioni individuali capaci di contemperare o integrare le motivazioni attinenti all'interesse generale.

Ciò comportava che l'amministrazione sembrasse configurare una tipologia di apparato latore delle specifiche esigenze della dimensione pubblica, piuttosto che una struttura di tipo istituzionale a servizio di tutti i membri della comunità ecclesiale⁹³. In questa prospettiva vi era una netta sovrapposizione tra il concetto di bene comune, quale criterio ispiratore di tutta l'attività amministrativa, e la libera determinazione delle scelte in capo all'organizzazione gerarchica, con la conseguenza che l'identificazione delle funzioni amministrative con il precipuo ruolo di chi rappresentava una posizione di parte, tuttavia, non poteva non evidenziare una configurazione degli interessi pubblici alla stregua di fattori in potenziale conflitto con quelli degli altri soggetti. Lo *status quo* si consolidava anche attraverso la previsione dell'impossibilità di devolvere, al tribunale del contenzioso ordinario, le controversie in merito agli atti amministrativi, nonché tramite la necessità di ricorrere all'autorità gerarchicamente superiore rispetto a quella che aveva emanato l'atto impugnando; il tutto contribuiva, non poco, a cristallizzare la condizione di privilegio e di vantaggio riservata all'autorità⁹⁴.

Si delineava, in questo modo, un regime del tutto peculiare di rapporti tra gerarchia e fedeli, non previsto dalla normativa del *Codex* del 1917, improntata ad un evidente sbilanciamento dal punto di vista delle posizioni in campo⁹⁵. Ne derivava una situazione di forte squilibrio,

⁹³ Cfr. SANDRO GHERRO, *Privilegio, bene comune e interesse privato. Sulla qualificazione giuridica del privilegio in senso stretto secondo i principi costituzionali dell'ordinamento canonico*, cit., p. 124.

⁹⁴ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, cit., p. 317.

⁹⁵ Cfr. JOSÉ MARIA GONZÁLEZ DEL VALLE, *Derechos fundamentales y derechos públicos subjetivos en la Iglesia*, EUNSA, Pamplona, 1971, p. 213, il quale rilevava come all'interno della sistematica del Codice piano-benedettino non si rinvenissero, in via esplicita, criteri speciali di differenziazione tra i rapporti pubblici con la gerarchia e quelli tra privati, eccezion fatta per isolate disposizioni concernenti materia determinate (ad es. il can. 20 sulla responsabilità per danni dell'amministrazione).

accentuata dalla circostanza secondo cui, alle pretese individuali nei confronti dell'amministrazione erano concesse forme di tutela di gran lunga più deficitarie, in fatto di garanzie, rispetto a quelle esperibili nella dinamica dei rapporti tra privati. Ad una logica di tendenziale parità che contrassegnava le relazioni giuridiche regolamentate dal diritto comune, perciò, faceva da contraltare una logica di disuguaglianza nelle relazioni tra privati ed amministrazione, non poco intrisa di una dinamica di contrapposizione o, quantomeno, di non collaborazione reciproca.

Come già in parte accennato, l'ascendenza di una siffatta impostazione sulla ricostruzione del sistema di giustizia amministrativa canonica ha esercitato fortissime ripercussioni anche in merito alla problematica dell'esistenza e della qualificazione delle posizioni giuridiche soggettive, avanzate dai singoli soggetti, nei confronti dell'amministrazione⁹⁶. Le teorie protese ad affermare, in forma marcata, la prevalenza della dimensione pubblicistica dell'ordinamento canonico giungevano, come approdo finale, alla conseguenza di negare la rilevanza giuridica, autonoma, di interessi dei fedeli considerati *uti singuli*, in una prospettiva di mera subordinazione e assorbimento nel fine supremo della *salus animarum*⁹⁷. Trattavasi di una teoria basata sulla

⁹⁶ Come osservato da PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 225, la canonistica dell'epoca non forniva una elaborazione sistematica del tema, limitandosi ad offrire alcune definizioni, peraltro non autonome, bensì mutate, in gran parte, dal sistema italiano di riferimento e dalla teoria generale del diritto, in una presunta equivalenza all'interno di entrambi i sistemi giuridici. Sul punto cfr. anche RAFFAELE COPPOLA, *Problematica delle situazioni giuridiche soggettive e diritto canonico*, in EUGENIO CORECCO - NIKLAUS HERZOG - ANGELO SCOLA (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico*, cit., p. 128.

⁹⁷ La posizione era già precorsa da ARTURO CARLO JEMOLO, *Esiste un diritto dei fedeli al Sacramento?*, cit., pp. 141-142, il quale osservava: "Ma le norme di indole religiosa o liturgica, che presiedono all'amministrazione dei sacramenti, non si prefiggono, in nessuna confessione, di riconoscere dei diritti ai fedeli: le norme religiose mirano, in ultima analisi, al bene dei fedeli, cioè alla salvezza delle loro anime: ma quest'ultima finalità non toglie che il regolare svolgimento della amministrazione del culto, la conservazione del dogma e delle tradizioni religiose, l'interesse generale della confessione, considerata nel suo complesso, siano, appunto,

considerazione del fatto che le norme dell'istituzione salvifica perseguissero, in via immediata, il fine di soddisfare l'interesse pubblico alla promozione dell'ordine spirituale e, solo indirettamente, quello della realizzazione dei bisogni individuali, unicamente alla condizione che questi ultimi coincidessero con il primo⁹⁸. E proprio dal carattere subordinato delle situazioni soggettive dei singoli, così argomentato, scaturiva la conclusione che, nelle materie attinenti la missione salvifica della Chiesa, le istanze dei fedeli non fossero idonee a vantare un riconoscimento pieno alla stregua dei diritti soggettivi, bensì, unicamente, quello di una posizione affievolita di interessi che godevano di una protezione in modo limitato od occasionale⁹⁹.

Prova di un tale *status quo* era costituita dal fatto che la tutela contenziosa degli interessi di natura privata era prevista, in via prevalente se non totale, attraverso la via del ricorso amministrativo e, finanche

gli scopi diretti che si prefiggono norme siffatte: trattasi d'interessi spirituali, ed il sacrificio dei singoli al bene collettivo avviene sotto forma diversa da quel che si soglia verificarsi nel regolamento degl'interessi materiali. Però, chi ben guardi, vedrà come anche qui la considerazione dell'individuo non sia che sussidiaria: se il sacrificio dei suoi interessi è più raro, ciò avviene soltanto perché, in materia di norme religiose, le quali intendono ispirarsi a criteri di giustizia assoluta, più difficilmente può verificarsi un contrasto tra il bene del singolo e quello della collettività, più difficilmente può concepirsi un sacrificio della pretesa del fedele che non importi, in pari tempo per la confessione, un distacco dal principio di giustizia assoluta ch'essa intenda di attuare. Ma quando la Chiesa cattolica disciplina, ad esempio, il sacramento del matrimonio, e stabilisce in quali casi il sacramento stesso debba venir somministrato ai fedeli che ne facciano richiesta, essa si prefigge di attuare l'insegnamento di Cristo, la regola da Lui data per il governo dei cristiani: non mira già, come suo scopo diretto, a proteggere il legittimo desiderio dei fedeli che intendano contrarre matrimonio". Cfr. anche, in senso analogo, PIO FEDELE, *Discorso generale sull'ordinamento canonico*, cit., pp. 158-170; IDEM, *Il problema del diritto soggettivo e dell'azione in relazione al problema della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 116-126.

⁹⁸ Sul punto cfr. PIO FEDELE, *Lo spirito del diritto canonico*, cit., p.835, il quale precisava come l'interesse spirituale conservasse sempre, per sua intrinseca natura, carattere pubblico, sia qualora afferisse ad una determinata collettività, sia qualora considerasse la salvezza di un'unica persona, giacché non vi era autonomia del bene del singolo rispetto a quello della generalità. Ne conseguiva che "[...] tutto il diritto della Chiesa deve considerarsi come pubblico, poiché nell'ordinamento canonico [...] manca la visione di rapporti giuridici in cui gli uomini, *uti singuli*, si presentino come scopo delle norme che regolano i rapporti stessi".

⁹⁹ Si veda, ancora, PIO FEDELE, *Il problema del diritto soggettivo e dell'azione in relazione al problema della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato nell'ordinamento canonico*, cit., p. 125.

nelle ipotesi in cui fosse stata consentita l'azione giudiziale, quest'ultima aveva, quale scopo primario, quello, di carattere eminentemente pubblicistico, di conferire attuazione al diritto oggettivo, *rectius* di ripristinare la legalità violata dall'atto. Una tale, marcata, visione dei rapporti intraecclesiali non è andata esente da alcune critiche in dottrina¹⁰⁰, sebbene attraverso una varietà di argomentazioni e conclusioni non sempre tra loro omogenee: un certo filo conduttore unitario, infatti, accomunava quanti rilevavano come fosse alquanto complesso giungere a negare l'evidente caratteristica che l'ordinamento canonico avesse cura di prendere in considerazione, nonché tutelare, in via diretta, gli interessi degli individui *uti singuli*¹⁰¹, sino al punto da doversi concepire, secondo alcuni, una vera e propria inversione nella scala gerarchica dei valori in campo, considerando, piuttosto che le esigenze spirituali del fedele come assorbite nel fine pubblico, l'interesse della comunità come realizzato in via di riflesso dal perseguimento della perfezione trascendente da parte di ciascun individuo¹⁰². Con particolare riguardo alla categoria dogmatica del diritto soggettivo, la dottrina maggioritaria era dell'avviso che non fosse necessaria una configurazione autonoma della nozione specificamente pensata per il sistema giuridico canonico, nulla ostando al pedissequo recepimento della definizione operante all'interno dell'ordinamento statale¹⁰³.

¹⁰⁰ In argomento cfr. PIO CIPROTTI, *Considerazioni sul "Discorso generale sull'ordinamento canonico" di Pio Fedele*, cit., p. 467; IDEM, *Lezioni di diritto canonico*, CEDAM, Padova, 1943, p. 123; ERMANNANO GRAZIANI, *Postilla al "Discorso generale sull'ordinamento canonico" di Pio Fedele*, in *Il diritto ecclesiastico*, 52, 1941, I, pp. 146-155. Cfr. anche quanto osservato da PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *Considerazioni su alcune peculiarità dell'ordinamento giuridico della Chiesa*, in *Arch. dir. eccl.*, 5, 1943, pp. 123-142; MARIO PETRONCELLI, *Brevi osservazioni sull'esistenza di una distinzione tra diritto pubblico e privato nell'ordinamento canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 55-56, 1944-1945, p. 138.

¹⁰¹ Cfr. PEDRO JUAN VILADRICH, *Teoría de los derechos fundamentales del fiel. Presupuestos críticos*, EUNSA, Pamplona, 1969, p. 48 ss.

¹⁰² Sul punto cfr. GIUSEPPE OLIVERO, *Intorno al problema del diritto soggettivo nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 47-48.

¹⁰³ Cfr. WILLEM ONCLIN, *Considerationes de iurium subiectivorum in Ecclesia fundamento ac natura*, in AA.VV., *Acta Congressus internationalis Iuris Canonici*, cit., p. 212. Nel senso di un diritto soggettivo appartenente alla categoria delle figure

Viepiù che il giudizio circa la possibile compatibilità di una tale categoria nel diritto della Chiesa subiva un'impostazione delineata secondo parametri prettamente normativistici, consideranti le posizioni giuridiche attive alla stregua di un mezzo tecnico predisposto dall'ordinamento positivo al fine di garantire una piena soddisfazione e protezione dell'interesse personale, unitamente ad una sua accorta difesa dalle ingerenze esterne¹⁰⁴. In questo modo la prova tangibile e concreta della sua esistenza poteva rinvenirsi, attraverso l'uso di criteri ermeneutici, nella dinamica delle previsioni codicistiche¹⁰⁵. Dall'esame di quanto sancito nel *Codex*, non mancò chi giunse ad evidenziare la necessità di operare una ripartizione all'interno della macroarea delle situazioni giuridiche soggettive favorevoli ai singoli: ed invero, qualora la disposizione che imponeva di adempiere a determinati doveri avesse avuto, come scopo diretto ed immediato, quello di apprestare una tutela nei confronti degli interessi facenti capo a coloro i quali avessero potuto trarne vantaggio, avrebbe potuto configurarsi, in loro favore, un diritto soggettivo munito di protezione giuridica piena; al contrario, in caso di statuizione relativa alla *utilitas* generale, il beneficio che i singoli avrebbero potuto trarne in via mediata sarebbe stato declassato alla

proprie della teoria generale del diritto, cfr. RAMÓN BIDAGOR, *I diritti facoltativi nel Codex Iuris Canonici*, cit., p. 20.

¹⁰⁴ In questo senso cfr. LUIGI DE LUCA, *Diritti fondamentali dell'uomo*, in AA.VV., *Acta Congressus internationalis Iuris Canonici*, cit., p. 88-103. Ad avviso dell'A., l'affermazione dell'autonomia concettuale tra interesse sostanziale meritevole di tutela e strumento giuridico approntato per la sua protezione comportava che le posizioni di vantaggio ricomprese nella situazione giuridica rimanessero identiche, a prescindere dalla natura e dal fondamento della pretesa. Anche in relazione ai diritti fondamentali dei fedeli, concepiti quale "quell'insieme di prerogative inerenti allo statuto ontologico delle persone [...]", la dottrina, che pure ne appoggiava la natura sovra-normativa, ne considerava la trasposizione giuridica, tuttavia, finalizzata a conferire loro una effettività attraverso lo stesso strumento del diritto soggettivo.

¹⁰⁵ Cfr. PIO CIPROTTI, *De vocabulorum usu ad ius subiectivum designandum in Codice iuris canonici*, in AA.VV., *Acta Congressus internationalis Iuris Canonici*, cit., pp. 57-61.

stregua di un mero interesse protetto, dunque in via occasionale e riflessa, in subordine all'interesse generale¹⁰⁶.

Tendenzialmente, il criterio da adottare per abbinare la situazione giuridica soggettiva in esame ad una delle summenzionate categorie andava ricercato, ad avviso di buona parte della dottrina, nel ricorso alla divisione, già prospettata dalla citata tendenza c.d. "panpubblicistica", tra la sfera temporale, di matrice civilistica, e quella salvifica, attinente all'ordinamento canonico: laddove per i rapporti intercorrenti tra i privati su un piano di parità, o dotati di un contenuto patrimoniale, nonostante presentassero una struttura, *prima facie*, pubblicistica, non v'era dubbio alcuno circa la loro configurazione quali diritti soggettivi, anche in considerazione dei frequenti rimandi codicistici alle disposizioni statali¹⁰⁷; per le materie più propriamente connesse alla missione istituzionale della Chiesa, invece, avrebbero operato alcune restrizioni, giacché, se da un punto di vista teorico nulla avrebbe ostato ad un riconoscimento, anche alle situazioni *de quibus*, della qualifica di diritti soggettivi¹⁰⁸, nella pratica si assisteva ad un palese dislivello, in punto di tutela giurisdizionale, delle posizioni vantate nei rapporti con l'amministrazione rispetto a quelle stabilite *inter privatos*.

¹⁰⁶ Evidenzia PIO CIPROTTI, *Considerazioni sul "Discorso generale sull'ordinamento canonico" di Pio Fedele*, cit., p. 470, come la figura dell'interesse occasionalmente protetto mostrava una certa ricorrenza nell'ordinamento canonico, ma, nonostante ciò, non era idonea ad essere considerata l'unica forma di situazione giuridica soggettiva.

¹⁰⁷ Cfr. PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 235, il quale elenca alcuni esempi: il diritto di proprietà, il possesso, i diritti nascenti da contratti, quelli relativi alla restituzione delle spese processuali (can. 1910 *C.I.C.* del 1917, *et similia*).

¹⁰⁸ *Ivi*, pp. 237-238, ove si notava come anche negli ordinamenti civili potesse essere riconosciuta una tutela giuridica ad interessi esorbitanti dalla dimensione *stricto sensu* patrimoniale, trattandosi, tuttavia, pur sempre di "beni che riguardano la vita di relazione, le ripercussioni che la personalità di ciascun individuo può risentire in ordine alla posizione sociale occupata". Cfr. anche PIO CIPROTTI, *Il concetto di "interesse soprannaturale" come fondamento del diritto canonico*, cit., p. 33.

Nonostante, dunque, forti tendenze proclivi ad un accentuato riduzionismo pubblicistico della *missio* salvifica¹⁰⁹, una frangia considerevole della dottrina maggiormente sensibile alla problematica della ripercussione soggettiva anche dei profili spirituali, poneva in evidenza la compatibilità della figura di diritto soggettivo con alcuni, specifici, settori della vita spirituale¹¹⁰, osservando come il *munus* delle gerarchie di apprestare, a beneficio dei fedeli, i mezzi necessari alla salvezza, non costituisse una semplice emanazione del principio supremo della carità, bensì presentasse tutti gli estremi per rientrare nei veri e propri doveri di giustizia¹¹¹.

Per quanto atteneva, poi, al fondamento di una tale relazione con la figura del diritto soggettivo, esso era individuato, da alcuni, in una sorta di relazione di tipo contrattuale¹¹², instaurata a seguito di una determinata istanza avanzata da un fedele; altri, sulla base delle acquisizioni conciliari, *medio tempore* subentrante a chiarificare la posizione personale del *Christifidelis*, agganciavano la titolarità delle posizioni giuridiche soggettive alla partecipazione globale di tutto il popolo di Dio ai *bona gratiae* della Chiesa¹¹³. Parimenti, l'oggetto della tutela da parte del diritto soggettivo era, da alcuni, identificato nel mero interesse spirituale a raggiungere la *salus animarum*, giungendo tuttavia, in questo modo, a

¹⁰⁹ Cfr. ARTURO CARLO JEMOLO, *Esiste un diritto dei fedeli al Sacramento?*, cit., p. 142, nel senso di negare un vero e proprio *ius connubii*.

¹¹⁰ Sul tema cfr. ÁLVARO DEL PORTILLO, *Fieles y laicos en la Iglesia. Bases de sus respectivos estatos jurídicos*, 3° ed., EUNSA, Pamplona, 1991, pp. 84-93; in senso conforme cfr. JAVIER HERVADA - PEDRO LOMBARDÍA, *El derecho del pueblo de Dios*, EUNSA, Pamplona, 1970, p. 294 ss.

¹¹¹ Peraltro, il *Codex* del 1917 già riconosceva ai laici, al can. 682, uno “*ius [...] recipiendi a clero [...] spiritualia bona et potissimum adiumenta ad salutem necessaria*”.

¹¹² Cfr. GIUSEPPE OLIVERO, *Intorno al problema del diritto soggettivo nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 60-66, ad avviso del quale l'istanza specifica del fedele rivestiva anche la funzione di individualizzare la sua pretesa, estrapolandola, dunque, dal magma generico degli altri interessi collettivi.

¹¹³ Cfr. ÁLVARO DEL PORTILLO, *Fieles y laicos en la Iglesia. Bases de sus respectivos estatos jurídicos*, cit., p. 85, il quale scardina la necessaria relazione tra la giustificazione dell'esistenza di diritti soggettivi e l'adozione di schemi teorici secondari, in considerazione del fatto che il fondamento delle pretese ai beni funzionali ai benefici spirituali sarebbe insito nello stesso concetto di rapporto gerarchia/fedeli, nella funzione diaconale del ministero.

negare la possibilità di rivendicarlo, in caso di iniquo diniego, per via contenziosa, in virtù della considerazione per cui, costituendo la grazia un bene spirituale trasmissibile senza necessità dell'accettazione materiale, ci si sarebbe trovati dinanzi ad un palese caso di mancanza di interesse processuale a ricorrere¹¹⁴.

Ad avviso di altra corrente di pensiero, tuttavia, il contenuto della pretesa non era identificato con l'interesse trascendente alla *salus animarum*, dato che “il raggiungimento del bene escatologico atteneva al rapporto imponderabile dell'uomo con Dio e non poteva essere preso in considerazione dal diritto”¹¹⁵. La situazione giuridica alla quale l'ordinamento conferiva protezione, invero, si preoccupava di considerare, piuttosto, l'elemento sacramentale come paradigma tangibile della grazia santificante, pur tuttavia concretizzato dalla Chiesa secondo modalità prettamente umane transeunti¹¹⁶. Ne conseguiva che soltanto l'interesse concreto e materiale alla ricezione del simbolo sacramentale, in funzione di *instrumentum gratiae* era suscettibile di far sorgere, in capo al soggetto in possesso dei requisiti necessari, un vero e proprio diritto a chiederne la somministrazione, ricorrendo finanche avverso l'illegittimo rifiuto.

¹¹⁴ Sul punto cfr. ANTONIO VITALE, *Note sul problema della distinzione fra giurisdizione e amministrazione nel diritto canonico*, cit., p. 337: l'illustre A. operava una distinzione, all'interno delle situazioni ricomprese dal can. 682 del *Codex* del 1917, tra un momento prettamente “fisiologico”, nel quale i beni di carattere spirituali venivano amministrati con regolarità, con conseguente configurazione di un vero e proprio diritto soggettivo in capo al soggetto ricevente, ed uno più “patologico”, nel quale detti beni venivano negati, e non poteva rinvenirsi, per le ragioni suesposte, alcuna azione a tutela nei confronti di tale diniego.

¹¹⁵ Così ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, cit., p. 327.

¹¹⁶ Secondo l'opinione di PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 243, era da evitare il frequente errore di “confondere due beni (sacramento e *salus animarum*) che si pongono su piani assolutamente diversi. Il sacramento, infatti, [...] attiene a quella sfera di rapporti umani che ben possono essere oggetto di qualificazione giuridica. La salute dell'anima, invece, [...] non può essere presa in considerazione, direttamente, dal diritto e costituire un immediato oggetto di un rapporto giuridico”.

Un siffatto accenno ad una timida presenza della categoria dei diritti soggettivi all'interno del sistema canonico, tuttavia, non si mostrava, di per sè, sufficiente a scalfire la *communis opinio* in merito, ad avviso della quale, rispetto alle situazioni giuridiche aventi contenuto prettamente patrimoniale, quelle connesse ad un bene spirituali fossero destinate, inevitabilmente, ad una sorta di compressione in punto di difesa processuale. A causa della rilevanza pubblica *ratione materiae*, la definizione delle eventuali controversie era sottratta alla cognizione dei tribunali ordinari e riservata, perciò alla competenza delle superiori autorità amministrative, restando, il ricorso gerarchico, l'unico strumento a presidio della garanzia di quanti si sentissero lesi e pregiudicati¹¹⁷. Peraltro, come pure si è osservato, il concetto stesso di "tutela forzosa" era ben lungi dall'essere praticabile in ottemperanza ai beni di carattere spirituale, sol che si consideri la sua totale estraneità a quell'atteggiamento "di devozione che avrebbe dovuto ispirare il credente"¹¹⁸. Inoltre si assisteva ad una completa discrasia tra il piano sostanziale e quello processuale: nel momento in cui, infatti, si fosse ammessa la possibilità, per l'interessato, di ottenere un accertamento circa la propria situazione di diritto, ma, nonostante ciò, l'assolvimento della pretesa fosse rimasto inattuato, finanche una soddisfazione per equivalente sarebbe risultata di difficile realizzazione, considerata la differenza di piani applicativi tra l'interesse spirituale ed il risarcimento materiale; in tal modo un riconoscimento attribuito in linea teorica, evaporava sul piano pratico della sua, effettiva, tutela.

Da quanto osservato emergeva una situazione abbastanza chiara: ogni tipologia di situazione giuridica configurabile in capo ai privati, nei

¹¹⁷ In via antitetica rispetto alla citata teoria "panbubblicistica", GIUSEPPE OLIVERO, *Intorno al problema del diritto soggettivo nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 64-65, distingueva tra la qualificazione di diritto sostanziale e le ripercussioni sul piano processuale, affermando la possibile presenza di diritti soggettivi anche nel caso di controversie non devolute, per ragioni di rilevanza pubblica, alla conoscenza dei tribunali ordinari.

¹¹⁸ Cfr. ÁLVARO DEL PORTILLO, *Fieles y laicos en la Iglesia. Bases de sus respectivos estatutos jurídicos*, cit., p. 89.

confronti dell'autorità amministrativa, sia che appartenesse o meno al campo spirituale, soltanto in virtù del suo inserimento all'interno di una forma di relazione, per sua natura, improntata alla disparità tra le parti, riceveva una qualificazione in termini di affievolimento rispetto a quelle intercorrenti tra soggetti in condizione di parità. Non era mancato chi, in considerazione della situazione di supremazia della gerarchia rispetto ai fedeli, aveva ritenuto che le istanze attive, quantunque dotate del riconoscimento di una protezione piena in quanto diritti soggettivi, avrebbero dovuto qualificarsi come diritti soggettivi pubblici¹¹⁹, secondo la classificazione operata dalla dogmatica giuridica secolare ed utilizzata per definire le situazioni giuridiche soggettive che i privati possono rivendicare nei confronti dei pubblici poteri¹²⁰.

Nonostante le obiezioni mosse alla configurazione autonoma di una categoria di diritti pubblici soggettivi, nella sfera dei rapporti pubblicistici¹²¹, una vasta frangia della dottrina canonistica caldeggiava la perdurante validità della figura *de qua* anche nel sistema ecclesiale,

¹¹⁹ Cfr. ALFONSO PRIETO PRIETO, *Los derechos subjetivos públicos en la Iglesia*, cit., p. 857.

¹²⁰ La dottrina dei diritti pubblici soggettivi contiene in sé un vastissimo *melting pot* ideologico. Una prima elaborazione sistematica della categoria si deve a GEORG JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, cit., *passim*. La concezione poggiava su precise premesse teoriche: l'assolutizzazione della volontà dello Stato-persona come unica fonte del diritto; la distinzione netta tra i rapporti di diritto privato e quelli di diritto pubblico, gli uni ispirati a criteri di parità, gli altri a criteri di subordinazione; la configurazione delle situazioni giuridiche private come un complesso di facoltà liberamente disponibili (*agere licere*), e di quelle pubbliche come un insieme di concessioni legislative al cittadino (*agere posse*). Cfr. anche SANTI ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1947, pp. 112-115, il quale soleva ripartire i diritti pubblici soggettivi, attinenti ai rapporti con l'ente sovrano Stato, in diritti della personalità, diritti funzionali, di prestazione, di monopolio e diritti reali. Per alcune riflessioni sul cambiamento di tali teorie con l'avvento della Costituzione, cfr. ELIO CASETTA, (voce) *Diritti pubblici soggettivi*, cit., p. 795.

¹²¹ La dottrina, infatti, rilevava come il concetto di diritto pubblico soggettivo, così come formulato tradizionalmente, fosse un concetto insoddisfacente, approssimativo e tecnicamente inesatto, e che, anzi, il diritto soggettivo non si addicesse, come figura, alla qualifica di pubblico o di privato, appartenendo alla teoria generale. La nozione di diritto soggettivo pubblico, perciò, poteva essere conservata unicamente per individuare, nell'ambito dei diritti relativi, una particolare categoria di situazione giuridica caratterizzata per essere posta in correlazione con un obbligo dello Stato. Cfr. COSTANTINO MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., p. 932.

precisamente al fine di contraddistinguere quei rapporti “che sorgono nei confronti di un soggetto pubblico che agisce in veste pubblicistica”¹²², sottolineando, anzi, come il merito di tale teoria fosse stato proprio quello di aver conferito un’impostazione giuridica al rapporto tra soggetti privati ed istituzione pubblica, beneficiando di quest’ultima anche l’ordinamento canonico, ove si avrebbe potuto, di conseguenza, sostenere l’esistenza dei diritti del singolo nelle materie considerate di interesse pubblico, nonché regolare, secondo modalità giuridiche, i rapporti tra amministrazione ed amministrati¹²³. In questo senso, la disuguaglianza funzionale operante nell’ambito delle relazioni con gli organi di governo, non avrebbe più costituito un ostacolo significativo al riconoscimento di una concreta esigibilità delle istanze dei fedeli in merito alla propria posizione all’interno della Chiesa¹²⁴.

Le limitazioni soggiacenti all’applicazione di tali categorie nell’ordinamento ecclesiale non si sono rivelate, però, sufficienti ad oltrepassare le contraddizioni che aleggiavano intorno all’uso della figura in esame per designare i rapporti tra la gerarchia ed i fedeli¹²⁵. L’utilizzo della qualifica di pubblico per distinguere i diritti soggettivi nei confronti dell’autorità amministrativa da quelli vantati dai privati nelle loro vicendevoli relazioni, invero, si legava, indissolubilmente, ad una

¹²² In questi termini si esprime MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell’autorità amministrativa nell’ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 239, ritenendo come il concetto sia passibile di utilizzo, in diritto canonico, “in senso tecnico e limitato [...] e non nel senso più generale ed indeterminato in cui lo ha, di solito, inteso la dottrina tradizionale”.

¹²³ Da ciò sarebbe derivato, di conseguenza, anche un limite alla discrezionalità della gerarchia amministrativa: così ALFONSO PRIETO PRIETO, *Los derechos subjetivos públicos en la Iglesia*, cit., p. 872.

¹²⁴ Cfr. LUIGI DE LUCA, *Diritti fondamentali dell’uomo*, cit., p. 91. Ad avviso di JOSÉ MARIA GONZÁLEZ DEL VALLE, *Derechos fundamentales y derechos públicos subjetivos en la Iglesia*, cit., p. 224, pur dovendosi distinguere, a livello concettuale, i diritti fondamentali, afferenti alla posizione della persona nella comunità, da quelli pubblici soggettivi, riguardanti i rapporti giuridici con l’amministrazione pubblica, è innegabile che sussista un nesso di reciprocità tra le due figure, cosicché “*la operatividad del concepto derecho fundamental depende de la simultánea operatividad del concepto derecho público subjetivo*”.

¹²⁵ Cfr. PEDRO JUAN VILADRICH, *Teoría de los derechos fundamentales del fiel. Presupuestos críticos*, cit., p. 82.

impostazione di tipo autoritaristico, che riduceva significativamente l'entità strutturale delle posizioni giuridiche rivendicate in un palese stato di disparità, in quanto "attribuire una posizione di superiorità alla controparte significa ricondurre a questa pure il potere sovraordinato di imporre dei limiti e delle condizioni per comprimere l'estensione o il godimento dei diritti dei subordinati"¹²⁶, potendo, una simile logica, depauperare di ogni contenuto anche quei diritti formalmente dotati di riconoscimento¹²⁷.

Ne consegue, perciò, che il mancato accoglimento delle premesse ideologiche che fungono da substrato teorico alla teoria in esame, non consente l'effettiva distinzione tra diritti soggettivi in ambito pubblico e privato, considerata l'unitarietà della figura del diritto soggettivo, che si mantiene tale senza alcuna mutazione in dipendenza della qualifica della controparte¹²⁸; una argomentazione in senso contrario, infatti, dovrebbe indurre a considerare l'intera situazione in oggetto come non pienamente tutelata dall'ordinamento. La problematica di maggior peso afferiva, peraltro, proprio alla possibilità di conferire un riconoscimento giuridico ed una piena protezione alle situazioni giuridiche individuali vantate nei confronti dell'amministrazione, laddove, sebbene la dottrina avesse optato per l'astratta ammissibilità dell'esistenza di diritti soggettivi in tal senso, persino, come visto, nell'ambito sacramentale, tuttavia, in concreto, si faceva notare come la perdurante situazione di disparità costituisse un arduo ostacolo verso la piena riconoscibilità del valore assoluto¹²⁹ delle istanze *de quibus*.

Orbene, un simile assunto rappresentava il chiaro riflesso di quella impostazione scientifica, sorta nell'ambito dei sistemi giuridici statali, in

¹²⁶ Così ELIO CASETTA, (voce) *Diritti pubblici soggettivi*, cit., p. 801.

¹²⁷ Cfr. ANTONIO BALDASSARRE, (voce) *Diritti pubblici soggettivi*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XI, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1989, p. 5.

¹²⁸ Cfr., ancora, ELIO CASETTA, (voce) *Diritti pubblici soggettivi*, cit., p. 797, il quale considera rilevante unicamente la distinzione tra diritto assoluto e relativo.

¹²⁹ Sul punto cfr. GIUSEPPE OLIVERO, *Intorno al problema del diritto soggettivo nell'ordinamento canonico*, cit., p. 51.

particolar modo in quello italiano, volta a concepire il potere amministrativo come quella facoltà di incidere, in via unilaterale, sulle posizioni giuridiche individuali, e, di conseguenza, ad escludere, *in nuce*, la possibilità di contrapporre, ad un tale potere, situazioni protette in modo completo¹³⁰. Di qui la dicotomia nell'ambito delle situazioni soggettive attribuite ai privati nei confronti dell'amministrazione: se da un lato, infatti, il diritto soggettivo costituisce figura attiva sussistente nell'ambito delle attività esplicate *iure privatorum*, nella dinamica delle manifestazioni autoritative, invece, si configurano meri interessi semplici¹³¹, normalmente privi di rilevanza giuridica, o interessi legittimi, dotati di una tutela pressoché edulcorata e ridotta¹³². In

¹³⁰ Si tratta, chiaramente, della teoria degli interessi legittimi: sul punto cfr., *amplius*, ALBERTO ROMANO, *Interesse legittimo e ordinamento amministrativo*, in AA.VV., *Atti del Convegno celebrativo del 150° anniversario dell'istituzione del Consiglio di Stato*, cit., pp. 95-216; ADOLFO ANGELETTI, *Ordinamento comunitario e diritto interno nel processo di riforma del diritto amministrativo: la tutela dei diritti e degli interessi*, in AA.VV., *Cento anni di giustizia amministrativa. Atti del convegno per il centenario dell'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato (Torino 10-12 novembre 1989)*, Jovene, Napoli, 1996, pp. 317-354; BRUNO CAVALLO (a cura di), *Diritti e interessi nel sistema amministrativo del terzo millennio*, Giappichelli, Torino, 2002; FRANCO GAETANO COCA, *La prospettiva amministrativistica*, in AA.VV., *Nuove forme di tutela delle situazioni soggettive nelle esperienze processuali. Profili pubblicistici*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 3-35.

¹³¹ Cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, cit., pp. 103-105, il quale osserva come, a differenza delle mere utilità di fatto, che ricadono, indistintamente, sulla generalità dei consociati dall'ottemperamento ai doveri funzionali dell'apparato istituzionale, gli interessi semplici rappresentino, invece, situazioni di vantaggio che determinati soggetti sono abilitati a reclamare nei confronti dell'attività amministrativa, diretta ad incidere sul loro *status* giuridico, in relazione all'osservanza, più che di disposizioni normative, di principî di convenienza e di opportunità, connessi al merito della discrezionalità amministrativa.

¹³² Cfr. FRANCO GAETANO COCA, (voce) *Interessi protetti (diritto amministrativo)*, cit., p. 9, ove si sottolinea la differenza strutturale tra le due situazioni giuridiche soggettive: mentre il diritto soggettivo costituisce quella posizione giuridica attiva contrapposta ad una speculare situazione passiva di obbligo, o di dovere, l'interesse legittimo è correlato ad un'altra situazione attiva, rappresentata dalla potestà esercitata dalla pubblica amministrazione. L'A., in particolare, in merito al dibattito circa i caratteri essenziali della potestà atti ad escludere, dinanzi a sé, situazioni giuridiche perfette, prende posizione nel senso di configurare, come tale, qualsiasi competenza che attribuisca all'amministrazione la capacità di produrre decisioni con effetti giuridici unilaterali, privando di rilevanza la distinzione tra atti vincolati e discrezionali. In senso diverso, invece, DOMENICO SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, cit., pp. 346-347, ad avviso del quale si può parlare di esercizio del potere amministrativo unicamente allorché l'attività presenti un dichiarato carattere discrezionale, giacché soltanto in tale condizione

sostanza, diversamente dal diritto soggettivo, l'interesse legittimo viene considerato non ordinato ad assicurare una realizzazione piena e diretta dell'interesse sostanziale del soggetto ad un bene della vita, bensì, piuttosto, ad apprestare una utilità, meramente strumentale, di ottenere il rispetto, da parte dell'amministrazione, di quel complesso di regole poste a presidio dei poteri¹³³. In altre parole, l'aspirazione del soggetto a non essere pregiudicato del proprio *status* giuridico, o ad ottenere un legittimo vantaggio¹³⁴, era, di conseguenza, protetta soltanto in via eventuale, nei limiti della coincidenza dell'interesse del singolo con il ripristino della legalità violata¹³⁵.

L'azione di impugnazione di un atto amministrativo, prevista quale rimedio generale da esperire dinanzi al giudice amministrativo, peraltro, non garantisce la soddisfazione piena ed immediata dell'interesse del soggetto ricorrente, poiché trattasi di un giudizio che mira ad intervenire sull'operato illegittimo della pubblica amministrazione, e non, invece, a definire la struttura dei rapporti intercorrenti tra le parti in causa.

Alla figura dell'interesse legittimo, mutuata dalla sistematica giuridica italiana, una parte della dottrina continuava, tuttavia, complice anche la poca chiarezza sul punto, ad accomunare altre forme di situazioni giuridiche, che affondavano le proprie radici in elaborazioni teoriche di stampo secolare, suscettibili di innescare un meccanismo di protezione di tipo affievolito, poiché soggette all'interferenza del potere

l'amministrazione è in grado di produrre effetti giuridici innovativi, restando, nell'attività vincolata, l'assetto di interessi già predeterminato *a priori* dalla norma, e riducendosi, così, l'attività amministrativa a mero compito di ricognizione.

¹³³ Cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 108.

¹³⁴ Sulla distinzione tra interesse oppositivo e pretensivo, cfr. MARIO NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., pp. 118-119.

¹³⁵ Cfr. ALBERTO ZITO, *L'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo*, in FRANCO GAETANO SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 65-66: "Se l'amministrazione agisce nel rispetto delle norme di azione, non trova alcun limite nella presenza di eventuali interessi contrapposti dei privati, dato che questi possono essere sacrificati per provvedere alla cura del bene pubblico. Il pregiudizio alle posizioni giuridiche individuali assume rilevanza solo quando l'amministrazione oltrepassi i confini posti normativamente all'esercizio del potere e il privato possa, di conseguenza reagire per far valere il rispetto delle regole oggettive dell'azione amministrativa".

amministrativo¹³⁶. Trattavasi dei c.d. diritti soggettivi degradati ad interesse legittimo da un atto amministrativo¹³⁷, sui quali piovero copiose critiche anche da parte della dottrina giuspubblicistica¹³⁸, nonché di quelli in attesa di riespandersi nella loro, propria, qualifica, e quelli condizionati¹³⁹.

Simili orientamenti dottrinali, peraltro, rimanevano ancorati ad un piano meramente astratto e teorico, giacché, lungi dall'addentrarsi in una

¹³⁶ In questo senso cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, cit., p. 340.

¹³⁷ Sul punto cfr. GIUSEPPE LOBINA, *La competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla "Sectio Altera" e alla problematica rispettiva*, cit., p. 86, il quale rammenta come, per diritti affievoliti, seguendo la dottrina secolare, debbano intendersi "gli interessi legittimi che hanno come situazione legittimante un diritto soggettivo perfetto, che può essere, però, sacrificato o limitato da un provvedimento di imperio da parte della pubblica amministrazione". Ad avviso di ENRICO BERNARDINI, *L'istituzione della "Sectio Altera" del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in BARTHOLOMEW KIELY (a cura di), *Ius Populi Dei. Miscellanea in honorem Raymundi Bidagor*, vol. I, cit., pp. 46-48, il fenomeno della degradazione dei diritti soggettivi in interessi legittimi doveva ritenersi un effetto generale e costante del provvedimento amministrativo avente efficacia imperativa, in quanto, di fronte ad esso, non potevano esistere diritti soggettivi perfetti; in senso analogo cfr. ERMANNO GRAZIANI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1973, p. 14. Di diverso avviso si mostrava ARCANGELO RANAUDO, *La responsabilità della Pubblica Amministrazione Ecclesiastica*, cit., p. 52, il quale, esprimendo forti perplessità sulla ricezione della teoria dell'affievolimento dei diritti, precisava come, con tale concetto, il diritto non subisse una forma di declassamento definitivo ad interesse legittimo, bensì venisse "momentaneamente compresso ai fini di utilità pubblica, riprendendo l'originaria estensione quando questi motivi fossero stati rimossi". Cfr. anche IGNACIO GORDON, *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*, cit., p. 365, nel senso di ritenere che il meccanismo della degradazione dei diritti, alla stregua della stessa distinzione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo, non potesse assolutamente trovare spazio nell'ambito del sistema giuridico canonico.

¹³⁸ Propende, piuttosto, per un fenomeno di "coesistenza" dei diritti soggettivi con gli interessi legittimi, MARIO NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., pp. 119-122; in senso analogo cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 114.

¹³⁹ Sul tema cfr. ANTONIO VITALE, *Note sul problema della distinzione fra giurisdizione e amministrazione nel diritto canonico*, cit., pp. 326-327, il quale, sulla scorta della scienza amministrativa secolare, definisce tali "le situazioni giuridiche soggettive correlate al potere dell'autorità amministrativa di valutare l'esistenza delle condizioni cui l'ordinamento subordina l'esercizio, da parte dei rispettivi titolari, dei diritti loro istituzionalmente riconosciuti, e di rimuovere, a tal fine, i limiti preordinati all'esercizio stesso. In tali situazioni soggettive [...] ricorrono due differenti posizioni giuridiche: la prima, cui corrisponde un potere di compressione, da parte dell'autorità, è un interesse legittimo [...]; la seconda, conseguente all'avvenuta rimozione del limite, è un vero e proprio diritto soggettivo". In senso analogo ARCANGELO RANAUDO, *Considerazioni su alcuni aspetti dell'attività amministrativa canonica*, cit., p. 328.

valutazione circa i risultati concreti prodotti dall'accoglimento di determinate categorie all'interno del diritto della Chiesa, e considerando, altresì, come la differente qualificazione degli interessi protetti non sembrasse comportare una discordante tipologia di tutela giurisdizionale nei confronti degli atti emanati dalla gerarchia, non mancò chi attribuì, alla distinzione *de qua*, meri connotati speculativi, orbandola di effettive ripercussioni sul piano pratico¹⁴⁰.

Invero, l'introduzione del concetto di interesse legittimo sembrava, per certi aspetti, incidere in maniera significativa sulla stessa disciplina dei rapporti tra autorità e fedeli, sol che si pensi alla dottrina che riconosceva unicamente ai diritti soggettivi l'idoneità ad ottenere la riparazione di eventuali danni cagionati dalla illegittima violazione ad opera di un atto amministrativo¹⁴¹. Agli interessi legittimi, per converso, in virtù della loro configurazione alla stregua di utilità meramente strumentali, prive di una piena ed effettiva tutela giuridica, veniva negata ogni forma e pretesa a carattere risarcitorio, stante l'assenza di ogni disvalore antiggiuridico presente nell'eventuale lesione¹⁴². L'utilizzo della categoria dell'interesse legittimo, in questo modo, finiva per contrassegnare ancor di più lo *status* di soggezione dei fedeli nei confronti della gerarchia, alimentando la prospettiva della contrapposizione tra privato e pubblico, nonché accentuando la diseguaglianza sussistente tra il trattamento delle posizioni giuridiche vantate dinanzi all'autorità e le pretese reciproche esistenti nei rapporti tra privati.

¹⁴⁰ Cfr. PIO VITTORIO PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, cit., p. 26.

¹⁴¹ In via generica cfr. IGNACIO GORDON, *La responsabilità dell'Amministrazione Pubblica Ecclesiastica*, cit., p. 390; RAFFAELE COPPOLA, *In tema di risarcimento del danno derivante da atto amministrativo*, in *Apollinaris*, XLVI, 1973, pp. 163-179.

¹⁴² Ad avviso di ARCANGELO RANAUDO, *La responsabilità della Pubblica Amministrazione Ecclesiastica*, cit., p. 53, "la loro, eventuale, violazione potrebbe dar luogo, tutt'al più, ad un indennizzo, ma non ad un risarcimento vero e proprio". Cfr. anche LORENZO SPINELLI, *Note sulla giustizia amministrativa nel vigente ordinamento canonico*, in AA.VV., *Studi in onore di Pietro Agostino D'Avack*, vol. I, cit., p. 22.

3.1.2. Breve genesi ontologico-strutturale della figura dell'interesse legittimo nel sistema giuridico italiano.

Logico corollario di quanto osservato, in via preliminare, circa la duplice natura del *petitum* disponibile dinanzi alla *Sectio Altera* è, indubbiamente, quello secondo cui per adire tale forma di giurisdizione è necessario essere titolari di una posizione giuridica che si assuma essere qualificata¹⁴³. Tradizionalmente, nella dottrina canonistica, come osservato, una simile posizione viene riconosciuta a colui il quale sia idoneo a vantare, nei confronti dell'autorità amministrativa, ed in relazione all'atto da questa emesso, una posizione configurabile come (o assimilabile ad un) diritto soggettivo¹⁴⁴, per la cui esistenza è necessario che l'ordinamento di riferimento non solo lo enunci, ma che ne appresti protezione attraverso tutta una serie di disposizioni che ne consentano la realizzazione in concreto¹⁴⁵, prescindendo dalle svariate considerazioni circa la subordinazione della tutela di tali istanze nei confronti del raggiungimento del bene supremo¹⁴⁶. Secondo la comune concezione

¹⁴³ Per una completa disamina della nozione di situazione giuridica soggettiva, cfr. FRANCESCO GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, 8° ed., Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2000, p. 55.

¹⁴⁴ Cfr. RAFFAELE COPPOLA, *Riflessioni sulla istituzione della Seconda Sezione della Segnatura Apostolica*, cit., p. 360. Il concetto di diritto soggettivo appare già nel pensiero di S. TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae, Suppl.*, III^a, q. 43, a. 2, il quale parla di una *potestas*, costituita secondo le leggi, "*de rebus suis disponendis*". Cfr. anche le storiche intuizioni di FRANCISCO SUÁREZ, *Tractatus de Legibus ac Deo legislatore, in decem libros distributus*, Sumptibus Horatij Cardon, Lugduni, 1613, vol. I, c. 2, p. 7, il quale afferma: "*Solet proprie ius vocari facultas quaedam moralis, quam unusquisque habet, vel circa rem suam, vel ad rem sibi debitam*". Osservava, tuttavia, PIO FEDELE, *Lo spirito del diritto canonico*, cit., p. 927, che "la categoria del diritto soggettivo, anche se trova riscontro in S. Tommaso sotto la denominazione di *potestas*, e nel Suárez sotto quella di *facultas moralis*, non è mai da essi considerata in relazione all'ordinamento canonico ed in relazione al problema dell'esistenza della categoria del diritto soggettivo in questo ordinamento". Cfr. anche FRIEDRICH CARL VON GERBER, *Über öffentliche Rechte*, Laupp & Siebeck, Tübingen, 1852.

¹⁴⁵ Cfr. VITTORIO PARLATO, *I diritti dei fedeli nell'ordinamento canonico*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 4. Sulla relazione tra diritti nell'ordinamento canonico e diritti negli ordinamenti secolari, cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Diritto canonico*, cit., p. 206.

¹⁴⁶ Sul punto cfr. GIOVANNI BARBERINI, *L'ordinamento della Chiesa e il pluralismo dopo il Vaticano II*, Libreria Editrice Universitaria, Perugia, 1979, p. 16, il quale osserva che "nella Chiesa e nelle aggregazioni all'interno di essa non si entra, né si

della dogmatica secolare, poi, soltanto nel momento in cui l'ordinamento conferisca la possibilità di sottoporre la violazione di un interesse ad un giudizio imparziale e terzo, nonché connotato da indipendenza, sarebbe possibile parlare dell'esistenza di un vero e proprio diritto, sussistendo, nelle restanti ipotesi, unicamente interessi più o meno protetti dal sistema¹⁴⁷.

Frequentemente, argomentando soprattutto dalla costruzione giuridica presente nel processo amministrativo statale, si è cercato di trasportare, all'interno del sistema del diritto canonico, come visto, la distinzione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo, quale criterio discriminante volto a stabilire, di volta in volta, la ricorrenza della giurisdizione ordinaria o di quella amministrativa, nella fattispecie, distinguendo le cause di natura strettamente giudiziaria da quelle di natura amministrativa, la cui trattazione era attribuita alla cognizione dei Dicasteri della Curia Romana¹⁴⁸. Siffatto tentativo va ascritto a quell'indirizzo dottrinario teso a ridurre la portata innovativa della Costituzione Apostolica *Sapienti Consilio*, a detta del quale l'art. 16 della *Lex Propria* prima, e il can. 1601 del *Codex* del 1917, poi, non avrebbero fatto altro che introdurre due sistemi differenti tra loro, a seconda della situazione giuridica soggettiva vantata. Una volta superata una simile impostazione teorica, è rimasto, alquanto attuale, il dibattito circa la

opera, per veder tutelati, nel modo più efficace, i propri diritti; non è questo, e non può esserlo, lo scopo di un ordinamento che è strumento di un'istituzione salvifica trascendente". Cfr. anche GIANFRANCO GHIRLANDA, *De obligationibus et iuribus christifidelium in communioni ecclesiali deque eorum adimptione et exercitio*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXIII, 1984, p. 337.

¹⁴⁷ In questo senso cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Intervento alla III Tavola rotonda*, in AA.VV., *Persona e ordinamento nella Chiesa. Atti del II Congresso Internazionale di Diritto Canonico (Milano 10-16 settembre 1973)*, cit., p. 300. Cfr. anche ARTURO CARLO JEMOLO, *L'interesse dei fedeli alla venerazione di un'immagine sacra*, cit., p. 147, il quale, acutamente, osserva che "non è sempre facile decidere, nei singoli casi, se una determinata pretesa, un determinato interesse individuale, riceva in un determinato ordinamento giuridico quel grado di protezione che lo fa assurgere a diritto subiettivo".

¹⁴⁸ Cfr. CORRADO BERNARDINI, *Problemi di contenzioso amministrativo canonico specialmente secondo la giurisprudenza della Suprema Rota Romana*, cit., p. 392. Cfr. anche JOSEPHUS JOHNSON, *De distinctione inter potestatem iudicalem et potestatem administrativam in iure canonico*, cit., p. 260.

configurabilità, o meno, dell'interesse legittimo anche nel diritto canonico e, in particolare, circa la sua idoneità a costituire una situazione giuridica soggettiva azionabile sia dinanzi agli organi competenti, in sede di ricorso gerarchico, sia dinanzi al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, in sede giurisdizionale vera e propria.

La figura dell'interesse legittimo, di esclusiva e brevettata "proprietà" dell'ordinamento italiano, fu individuata in occasione delle discussioni intorno all'allegato E della legge di unificazione amministrativa abolitrice del contenzioso, n. 2248 del 20 marzo 1865¹⁴⁹, la quale, affidando ai giudici ordinari la tutela dei diritti soggettivi del privato nei confronti della pubblica amministrazione, lasciava sprovvisti di tutela giurisdizionale quegli interessi che non davano luogo a diritti in senso proprio¹⁵⁰. La successiva istituzione, tramite la l. n. 5992 del 31 marzo 1889, della IV Sezione del Consiglio di Stato, con funzioni giurisdizionali¹⁵¹ e competenza a giudicare in merito alla violazione degli interessi legittimi da parte della pubblica amministrazione, quali posizioni di vantaggio qualificate dalla norma attributiva del potere, e pertanto, differenziate dalle posizioni giuridiche degli altri consociati¹⁵², restando, tuttavia, ferma la competenza dei giudici ordinari sulle questioni riguardanti i diritti soggettivi, contribuì a riequilibrare il

¹⁴⁹ Il cui art. 2 così recitava: "Sono devolute alla giurisdizione ordinaria [...] tutte le materie nelle quali si faccia questione d'un diritto civile o politico o comunque vi possa essere interessata la Pubblica amministrazione, e ancorché siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa". Al successivo art. 4 si statuiva, poi, che "quando la contestazione cade sopra un diritto che si pretende leso da un atto dell'autorità amministrativa, i tribunali si limiteranno a conoscere degli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio. L'atto amministrativo non potrà essere revocato o modificato se non sovra ricorso alle competenti autorità amministrative [...]".

¹⁵⁰ Cfr. MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 507.

¹⁵¹ Il cui art. 3, nell'intento di definirne l'ambito cognitorio, stabiliva che "spetta alla sezione quarta del Consiglio di Stato di decidere i ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge contro atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante, che abbiano per oggetto un interesse di individui o di enti morali giuridici, quando i ricorsi medesimi non siano di competenza dell'autorità giudiziaria, né si tratti di materia spettante alla giurisdizione od alle attribuzioni contenziose di corpi o collegi speciali".

¹⁵² In questo senso cfr. GIUSEPPE CHINÈ - MARCO FRATINI - ANDREA ZOPPINI, *Manuale di diritto civile*, 5° ed., Nel Diritto Editore, Roma, 2014, p. 33.

sistema rimediabile approntato a favore del privato, consentendo a quest'ultimo, ove il suo interesse fosse stato leso da un provvedimento adottato *iure publico* dalla pubblica amministrazione, di domandarne l'annullamento e di accedere alla reintegrazione, anche in forma reale, della situazione giuridica soggettiva oggetto di lesione¹⁵³.

Ciò posto, fu ben presto chiaro come i confini della giurisdizione amministrativa coincidessero con il perimetro strutturale proprio dell'interesse legittimo, del quale rappresentavano un indubbio presidio giudiziale. Ne risultò alimentato un acceso dibattito¹⁵⁴ che condusse, necessariamente, la dottrina e la giurisprudenza a perseguire un approfondimento circa l'elaborazione dei caratteri principali di tale figura soggettiva¹⁵⁵, ricercandone gli elementi caratteristici e ponendone in risalto i punti di differenziazione rispetto alla categoria dei diritti soggettivi¹⁵⁶.

¹⁵³ Sul punto cfr. ROBERTO GAROFOLI - GIULIA FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1886.

¹⁵⁴ Le cui vicende evolutive sono ben ripercorse da FRANCO GAETANO SCOCA, *La "gestazione" dell'interesse legittimo*, in ELIO CASETTA - ALBERTO ROMANO - FRANCO GAETANO SCOCA (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Mazza*, vol. I, cit., p. 283 ss.

¹⁵⁵ Cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 106: "L'interesse legittimo è l'interesse dell'amministrato a che il potere amministrativo, nel quale si imbatte tale posizione soggettiva, venga esercitato nel rispetto delle regole imposte dall'ordinamento all'azione amministrativa [...], siano esse norme giuridiche, siano - in quei casi in cui l'ordinamento generale le prenda in considerazione - norme relative al merito". Cfr. anche PIETRO VIRGA, *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1987, p. 175: "L'interesse legittimo può definirsi come la pretesa alla legittimità dell'atto amministrativo, che viene riconosciuta a quel soggetto che si trovi, rispetto all'esercizio di un potere discrezionale dell'amministrazione, in una particolare posizione legittimante".

¹⁵⁶ Il tema dell'interesse legittimo si è rivelato, in conformità alle sue premesse storiche, oggetto di studio e di analisi soprattutto da parte della dottrina pubblicistica, con particolare riguardo ai rapporti facenti capo alla pubblica amministrazione. Non sono, tuttavia, mancati, in un secondo momento, studi diretti ad estendere ed applicare la nozione di interesse legittimo anche all'ambito del diritto privato: in tal senso cfr. DOMENICO RUBINO, *La fattispecie e gli effetti giuridici preliminari*, Giuffrè, Milano, 1939, p. 262; GUIDO ZANOBINI, *Interessi legittimi nel diritto privato*, in IDEM, *Scritti vari di diritto pubblico*, cit., p. 345; SERGIO VENTURA, *Interessi legittimi, diritto privato, diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1959, I, p. 183; LINA BIGLIAZZI GERI, *Contributo ad una teoria dell'interesse legittimo nel diritto privato*, cit., p. 3. Cfr. anche EUGENIO CANNADA BARTOLI, (voce) *Interesse (Diritto amministrativo)*, cit., p. 19. A livello giurisprudenziale, la prima ammissione della configurabilità degli

La concezione maggiormente e più a lungo seguita, in dottrina ed in giurisprudenza, sulla falsariga della ritenuta ancillarità dell'interesse legittimo rispetto all'interesse pubblico, si è rivelata quella protesa a porre in risalto, del primo, una configurazione nel senso di posizione giuridica di interesse indirettamente ed occasionalmente protetto, *rectius* alla stregua di “interesse individuale strettamente connesso con un interesse pubblico e protetto dall'ordinamento soltanto attraverso la tutela giuridica di quest'ultimo”¹⁵⁷. Detto altrimenti, così come la tutela giurisdizionale amministrativa si atteggiava a giudizio di legittimità, indifferente al merito delle scelte compiute dalla pubblica amministrazione, così l'interesse legittimo, sul quale tale tutela impingeva, veniva in rilievo in termini di mero interesse alla legittimità dell'azione amministrativa, senza che assumesse rilevanza l'interesse concreto alla conservazione o al perseguimento di un bene della vita destinato a rappresentare il sostrato della situazione giuridica soggettiva

interessi legittimi nel settore del diritto privato si deve a Cass. SS.UU., 2 novembre 1979, n. 5688, in *Foro it.*, 1980, I, c. 2548.

¹⁵⁷ In questo senso cfr. GUIDO ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, 8° ed., vol. I, cit., p. 187. Tuttavia, la prima, sistematica, esposizione di tale teoria la si deve a ORESTE RANELLETTI, *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*, 4° ed., Giuffrè, Milano, 1934, p. 161, laddove si evidenzia che, allorché il diritto regola l'attività dello Stato e degli altri enti pubblici, nonché degli stessi individui, nei rapporti sociali, unicamente nell'interesse generale, “è, però, possibile che singole persone, per la situazione particolare in cui occasionalmente si trovano rispetto alla materia della norma regolata, possano trarre un vantaggio o risentire di un danno speciale, personale, dall'esplicarsi, o meno, di tale attività in conformità della prescrizione della legge, o dal contenuto, o dal modo dell'azione in cui essa si concreta, e così via; vantaggio o svantaggio, perciò, diverso da quello che può averne un qualunque cittadino come tale [...]. Ma poiché quelle norme giuridiche sono emanate unicamente nell'interesse generale e non hanno lo scopo di garantire questi interessi particolari, per assicurarne la soddisfazione, *questi interessi non assurgono a diritti soggettivi*. Essi solo si avvantaggiano dell'osservanza di quelle e della soddisfazione dell'interesse collettivo: e solo attraverso e come risultato di quella osservanza, vengono soddisfatti. La loro protezione, perciò, è puramente occasionale; è solo un effetto indiretto, riflesso, del diritto obiettivo. E per questo tali interessi si qualificano interessi occasionalmente protetti”. In senso quasi analogo, cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 69, il quale, tuttavia, considera anche la distinzione tra norme di relazione e norme di relazione, osservando che nel caso degli interessi legittimi verrebbero, infatti, in questione “interessi ai quali non viene assicurata una tutela diretta, poiché il riconoscimento di essi ha luogo in modo indiretto, attraverso norme che, direttamente, hanno riguardo solo al buon esercizio dell'azione amministrativa (e perciò ad un interesse della collettività)”. Cfr. anche ENRICO GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, cit., p. 33.

della quale si lamentava la lesione. L'interesse sostanziale del privato, perciò, veniva considerato siccome affievolito ed assorbito nel prevalente interesse pubblico al perseguimento di finalità di rilievo collettivo; peraltro, il sindacato, c.d. di merito, circa le modalità di cura in concreto dell'interesse pubblico, era pressoché precluso alla cognizione del giudice amministrativo¹⁵⁸.

Una simile impostazione, tuttavia, malgrado la sua indubbia linearità e chiarezza concettuale, non è andata esente da critiche e rilievi che appaiono, sicuramente, degni della massima considerazione. Nella fattispecie, essa non ha retto alle penetranti, e per vero insuperabili, obiezioni dottrinali che hanno messo in risalto, scagliandosi, principalmente, contro l'attributo della protezione occasionale dell'interesse legittimo e della sua sovrapposizione all'interesse pubblico, come la ricostruzione riportata finisce per minare alle fondamenta la consistenza sostanziale della situazione giuridica soggettiva in esame, di cui riconosce la natura ancillare rinvenendone la base normativa unicamente in disposizioni dettate per il solo perseguimento dell'interesse pubblico. Soprattutto si è osservato, agevolmente, come l'ordinamento appronti, non di rado, protezione a posizioni soggettive del privato, pacificamente ritenute di interesse legittimo, nonostante le medesime, lungi dal procedere in parallelo con il soddisfacimento dell'interesse pubblico, siano, viceversa, in posizione conflittuale ed antagonista con il medesimo.

È quanto si verifica, come peraltro previsto dall'art. 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990, allorché, intendendo l'amministrazione agire in autotutela decisoria c.d. spontanea, debba verificare che la rimozione dell'atto originariamente illegittimo risponda ad un interesse pubblico, non solo concreto ed attuale, ma anche prevalente su quello del privato il quale abbia fatto affidamento sulla situazione prodotta dall'atto da

¹⁵⁸ Cfr. ROBERTO GAROFOLI - GIULIA FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1887.

rimuovere¹⁵⁹. L'interesse c.d. oppositivo del privato, perciò, riceve, in tali ipotesi, protezione nonostante entri in conflitto con l'interesse pubblico: il che, all'evidenza, smentisce l'assunto secondo cui l'interesse legittimo riceverebbe tutela soltanto nella misura di una sua funzione strumentale rispetto al perseguimento dell'interesse pubblico.

Per quanto concerne, in particolare, l'asserito collegamento sussistente tra interesse pubblico ed interesse individuale, si è obiettato che, all'interno della formulazione della tesi in parola, il termine interesse venisse usato secondo due accezioni completamente antitetiche, *id est* da un lato, nel senso di una situazione giuridica soggettiva, per il privato, e dall'altro, nel senso atecnico di utilità, per la pubblica amministrazione (che rappresenta, in questo caso, l'interesse pubblico), confondendo, da un altro punto di vista, ciò che costituisce il rimedio giuridico dato dalla norma a presidio di situazioni giuridiche soggettive, con ciò che, al contrario, incarna il risultato ultimo dell'azione che si esperisce per utilizzare quel determinato rimedio¹⁶⁰.

Da un punto di vista più concreto, è stato poi evidenziato come la rimozione di un atto illegittimo dal panorama giuridico non rivesta, sempre, caratteri di utilità rispetto all'attività amministrativa, , ben potendovi essere un atto illegittimo ma opportuno, e costituendo una circostanza alquanto estranea alla realtà dei fatti quella secondo la quale, ad esempio, “il proprietario espropriato, il quale impugni il provvedimento espropriativo per vizio di forma, in realtà non difenderebbe il proprio patrimonio se non in via occasionale, mentre difenderebbe in via principale quello dell'amministrazione”¹⁶¹, posto che quest'ultima, una volta annullato l'atto, “deve spendere attività amministrativa per riadattarlo in modo conforme a legge, e spendere danaro pubblico per restituire i frutti percetti e risarcire eventuali danni

¹⁵⁹ *Ivi*, p. 1890.

¹⁶⁰ Cfr. MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 513.

¹⁶¹ Così PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 209.

all'attore"¹⁶². Esenti da critiche non furono neppure altre costruzioni teoriche avanzate dalla dottrina in merito al concetto di interesse legittimo e alla sua struttura ontologica nell'alveo delle situazioni giuridiche soggettive.

Meritevole di menzione, a questo proposito, risulta quell'indirizzo finalizzato a dare dell'interesse legittimo una configurazione nei termini di diritto (o anche interesse) alla legittimità degli atti amministrativi¹⁶³. A tale impostazione è stato opposto, tuttavia, che, mediante una simile enunciazione, non si spiegherebbe, in via esaustiva, il carattere prettamente individuale dell'interesse fatto valere nella dinamica del processo amministrativo, spettando, l'interesse a che l'azione della pubblica autorità si svolga secondo canoni di legittimità, indifferentemente a tutti i i soggetti in quanto cittadini¹⁶⁴. Ugualmente di

¹⁶² Cfr. MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, parte II, in *Riv. dir. proc.*, 1964, p. 20. L'A. ribadisce anche che "ciò che si tutela nel giudizio è un interesse personale di un soggetto, e non un interesse della pubblica amministrazione: basti considerare che il più enorme e vistoso vizio di operazione di concorso, che non abbia formato oggetto di motivo di ricorso, non può essere conosciuto dal giudice d'ufficio, e questi dovrà veder passare un concorso per cui potrà essere convinto che mal è stato amministrato l'interesse pubblico, senza nulla poterci fare". Cfr. anche LINA BIGLIAZZI GHERI, *Contributo ad una teoria dell'interesse legittimo nel diritto privato*, cit., p. 26, la quale evidenzia, contro l'asserita tutela indiretta o di riflesso di cui godrebbe l'interesse legittimo, che, una volta configurato quest'ultimo come situazione giuridica soggettiva, sostanziale di vantaggio, "la qualificazione dell'interesse base [...] non può essere meno diretta e specifica di quanto avvenga nelle ipotesi che poi danno vita al diritto soggettivo. Con la conseguenza che non meno diretta e specifica dovrà essere anche la tutela che l'interesse stesso riceve dall'ordinamento giuridico, pur se essa possa realizzarsi attraverso un meccanismo diverso da quello che caratterizza la situazione di diritto". Interessanti anche le osservazioni di ELIO CASETTA, *Diritto soggettivo e interesse legittimo: problemi della loro tutela giurisdizionale*, cit., p. 628, ad avviso del quale, pur non potendosi ritenere accettabili le espressioni "interesse protetto direttamente in capo a un soggetto" e "interesse protetto occasionalmente" per definire le situazioni di diritto soggettivo e di interesse legittimo, ammette, tuttavia, la possibilità di un loro adeguamento razionale, allorché sia dato riscontrare la sussistenza di una piuttosto che dell'altra delle due figure.

¹⁶³ In argomento cfr. LODOVICO MORTARA, *Commentario del Codice e delle leggi di procedura civile*, vol. I, cit., p. 61 ss. Tale tesi fu poi ripresa anche da EGIDIO TOSATO, *L'impugnativa dei decreti reali di annullamento*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1937, p. 48 e da RENATO ALESSI, *La crisi attuale del diritto soggettivo ed i suoi possibili riflessi nel campo del diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, p. 324.

¹⁶⁴ Di questo avviso è GIOVANNI MIELE, *Questioni vecchie e nuove in materia di distinzione del diritto dall'interesse*, cit., c. 52; FEDERICO CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, 1960, p. 312. Si rimanda, in proposito, anche alle

rilievo risulta un altro orientamento ad avviso del quale, pur nelle differenti varianti riscontrabili, deve essere negata *in nuce*, all'interesse legittimo, la natura di situazione giuridica sostanziale, dovendosi, invece, configurare come una mera entità processuale¹⁶⁵, *rectius* come un interesse di fatto che, al verificarsi di determinate circostanze indicate dalla legge, assurge a base di legittimazione per l'esperimento di misure processuali avverso il provvedimento adottato dall'amministrazione¹⁶⁶, costituendo, come osservato da autorevole dottrina, "un diritto a sé stante, separato dal diritto soggettivo che l'azione stessa serve a tutelare"¹⁶⁷.

Avverso una simile tendenza, ed in difesa della natura sostanziale della figura dell'interesse legittimo, è stato notato, in primo luogo, come il soggetto titolare dell'interesse non sia investito unicamente di poteri esplicabili dal punto di vista meramente processuale, una volta verificatasi l'effettiva lesione dell'interesse medesimo da parte di un atto illegittimo emanato dalla pubblica amministrazione, bensì anche della facoltà di porre in essere, in via preventiva nelle more del procedimento

interessanti osservazioni effettuate da MARIO NIGRO, *Sulla natura giuridica del processo di cui all' art. 27, n. 4, della legge sul Consiglio di Stato*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1954, p. 252.

¹⁶⁵ Sul punto cfr. ENRICO GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, cit., p. 43, ad avviso del quale l'interesse occasionalmente protetto, "mentre rimane un interesse di fatto per il diritto sostanziale, acquista, invece, rilevanza giuridica nel campo processuale, in quanto legittima il suo portatore ad agire a tutela dell'interesse pubblico". L'interesse legittimo, secondo questa visione, costituirebbe, pertanto, "la proiezione processuale dell'interesse qualificato, ossia di quell'interesse del cittadino che legittima il suo portatore ed esso soltanto, ad esclusione di tutti gli altri soggetti, che non si trovano nella sua particolare posizione, a provocare un controllo amministrativo o giurisdizionale sulla validità degli atti amministrativi". Si veda anche IDEM, *Concetti tradizionali e principi ricostruttivi nella giustizia amministrativa*, in *Studi di giustizia amministrativa*, UTET, Torino, 1967, p. 13. In senso di negazione di ogni valenza sostanziale dell'interesse legittimo, cfr. anche ENRICO ALLORIO, *Nuove riflessioni sulla teoria generale del processo tributario*, in *Jus*, 1951, p. 507; EDOARDO GARBAGNATI, *La giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1950, p. 58.

¹⁶⁶ Cfr. ROBERTO GAROFOLI - GIULIA FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1890.

¹⁶⁷ Cfr. GIUSEPPE CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale*, cit., p. 50.

amministrativo, talune misure idonee a proteggere il proprio interesse, *id est* opposizioni a determinati atti interlocutori¹⁶⁸.

Parimenti, la teoria processualistica si è ritenuta superata alla luce di altre considerazioni più recenti. Invero, su un primo versante, l'impostazione *de qua* è stata sottoposta a critiche nella parte in cui andrebbe ad operare una indebita, nonché rischiosa, sovrapposizione tra la posizione sostanziale oggetto di lesione da parte del provvedimento (l'interesse legittimo) e l'interesse, meramente processuale, a ricorrere, consistente nella utilità che il ricorrente può trarre dall'accoglimento del proprio ricorso¹⁶⁹. Interesse, quest'ultimo, di stampo eminentemente processuale, che fonda la propria base giuridica sulla previsione dell'art. 100 c.p.c. Un simile indirizzo, perciò, finirebbe per smarrire, irrimediabilmente, la natura sostanziale dell'interesse legittimo, finendo per riconoscere al privato un potere di sola reazione processuale¹⁷⁰. In questo modo, peraltro, la tesi in esame finisce per entrare in rotta di collisione con l'intera disciplina sul procedimento amministrativo, *ex l. n. 241 del 1990* (così come modificata dal nuovo codice sul processo amministrativo), volta a riconoscere alla posizione di interesse legittimo una dimensione pre-processuale, anteriore, dunque, all'emanazione del

¹⁶⁸ In questo senso si veda MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, parte II, cit., p. 30; cfr. anche ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 73, il quale ha sostenuto la natura sostanziale dell'interesse legittimo in base alla considerazione che "le norme che prevedono la difesa degli interessi legittimi (artt. 24, 103, 113 Cost.), non altrimenti di quelle che prevedono la difesa dei diritti soggettivi (artt. 24 e 113 Cost.), presuppongono, infatti, l'esistenza della categoria: la quale, dunque, preesiste alla difesa stessa, ed esiste indipendentemente da questa".

¹⁶⁹ Cfr. BIAGIO SPAMPINATO, *L'interesse a ricorrere nel processo amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 24 ss.

¹⁷⁰ In questo senso cfr. RICCARDO VILLATA, (voce) *Interesse ad agire. II (diritto processuale amministrativo)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVII, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1989; ROSARIO FERRARA, *Interesse e legittimazione al ricorso (Ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., p. 468. Osserva VINCENZO CAIANIELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, cit., p. 583, che "l'interesse a ricorrere consiste nella utilità a far ripristinare una situazione lesa dall'atto impugnato; l'interesse ad agire, perciò, non si identifichi con l'interesse legittimo". Di contrario avviso ENRICO GUICCIARDI, *Interesse personale, diretto e attuale*, cit., p. 2: "Sul piano concreto, i due interessi tendono irresistibilmente a confondersi". Sul tema cfr. anche GIUSEPPE ROMEO, *Interesse legittimo e interesse a ricorrere: una distinzione inutile*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, p. 400.

provvedimento finale, in quanto azionabile nell'ambito del procedimento orientandone lo svolgimento.

Si tratta, a ben vedere, di motivazioni valide anche nell'ottica della critica alla teoria che ravvisava, nell'interesse legittimo, un interesse meramente strumentale alla legittimità dell'azione amministrativa, osservandosi come, così ricostruendo la figura in oggetto, ne si riconoscerebbe una titolarità decisamente troppo estesa, suscettibile di radicarsi in capo a chiunque, e finendo, così, "per ammettere una sorta di azione popolare volta alle deduzioni delle illegittimità amministrative"¹⁷¹. D'altra parte, la teoria in esame, anche nella sua versione più evoluta, che riconosce l'interesse alla legittimità dell'azione amministrativa unicamente in capo a quanti, titolari di una posizione legittimante, vantino un interesse non indifferenziato e qualificato, non si sottrae a rilievi critici difficilmente superabili.

Agevole risulta, infatti, obiettare come l'interesse legittimo non possa risolversi nell'astratta pretesa del singolo alla legittimità degli atti amministrativi, giacché ciò che il privato intende tutelare, azionando, in sede procedimentale o processuale, l'interesse legittimo, non è certo l'astratto interesse pubblico alla legittimità dell'*agere* amministrativo, pure inciso dallo scorretto esercizio del potere, bensì, senza dubbio alcuno, è il bene della vita in concreto pregiudicato dall'atto illegittimo¹⁷². Detto altrimenti, il soggetto che subisce l'illegittima reiezione di un'istanza volta ad ottenere un atto ampliativo, non reagisce in giudizio per assicurare il ripristino della violata legittimità amministrativa, ma, al contrario, al fine di ottenere, attraverso l'intermediazione della pronuncia giurisdizionale, quel provvedimento in prima battuta non concessogli dall'amministrazione; tale è, appunto, il bene sostanziale cui si correla la posizione di interesse legittimo.

¹⁷¹ Cfr. ROBERTO GAROFOLI - GIULIA FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1891.

¹⁷² Cfr. FRANCO GAETANO SCOCA, *Le situazioni giuridiche soggettive dei privati*, in IDEM (a cura di), *Diritto amministrativo*, 2° ed., Giappichelli, Torino, 2011, p. 169.

Ad un tale esito perviene, ormai, anche la giurisprudenza amministrativa italiana, nella misura in cui, come recentemente affermato, il contenuto della situazione soggettiva di cui è titolare un partecipante ad una gara è costituito “non dall’astratta legittimità del comportamento dell’amministrazione, ma dalla possibilità di conseguire l’aggiudicazione. Essa costituisce il bene della vita che l’interessato intende conseguire attraverso la gara; ed è il medesimo bene della vita che si intende conseguire attraverso la tutela giurisdizionale, nell’ipotesi di illegittimo diniego di aggiudicazione. L’affermazione talvolta operata in giurisprudenza, secondo cui l’interesse al quale l’ordinamento garantirebbe tutela non sarebbe quello di ottenere un risultato vantaggioso ma l’altro, a che la scelta del contraente sia effettuata nel rispetto delle norme che impongono all’amministrazione comportamenti obbligati nel disciplinare, a mezzo del bando, il relativo provvedimento, si risolve, oggettivamente, in una confusione tra l’oggetto dell’interesse ed il tipo di protezione ad esso accordato. L’oggetto dell’interesse protetto riguarda, infatti, l’aggiudicazione, mentre tale interesse è protetto dall’ordinamento [...] nei limiti della legittimità del procedimento di gara”¹⁷³.

Alla luce di quanto osservato, perciò, l’interesse legittimo sembra aver assunto, ormai, anche alla luce della nota pronuncia giurisprudenziale volta ad ammetterne la risarcibilità (cfr. Cass. SS.UU. n. 500/1999), al pari del diritto soggettivo, una valenza di situazione giuridica sostanziale¹⁷⁴, con la differenza, tuttavia, che il contenuto

¹⁷³ Cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 23 gennaio 2003, n. 1, in *Urb. app.*, 2003, p. 547 ss.

¹⁷⁴ Si tratta della celebre “teoria normativa”, la cui elaborazione si deve a MARIO NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 116, ad avviso del quale “è tale la posizione di vantaggio fatta ad un soggetto dell’ordinamento in ordine ad una utilità oggetto di potere amministrativo e consistente nell’attribuzione, al medesimo soggetto, di poteri atti ad influire sul corretto esercizio del potere, in modo da rendere possibile la realizzazione della pretesa all’utilità”. La teoria muove dalla fondamentale premessa secondo cui, allorquando la norma giuridica affida alla pubblica amministrazione la cura di un interesse pubblico, la stessa non mira unicamente alla massimizzazione di quest’ultimo, ma effettua una valutazione comparativa degli interessi pubblici primari con altri di natura secondaria, nonché con tutti gli altri interessi privati di volta in volta

specifico che consente al suo titolare la realizzazione dell'interesse si limita all'utilizzo di poteri meramente strumentali (vuoi a livello contenzioso, vuoi consistenti nell'adozione di misure atte ad incidere sull'*iter* del procedimento in corso)¹⁷⁵. A differenza del diritto soggettivo, tuttavia, esso si pone in forte correlazione non con un obbligo altrui, bensì con una situazione soggettiva attiva, normalmente un potere, il cui esercizio è appannaggio di un altro soggetto¹⁷⁶. Potere, quest'ultimo, che impone un suo esercizio secondo le modalità ed i limiti

in rilievo. In tal modo, la norma giuridica attributiva del potere alla pubblica amministrazione, non si disinteressa delle posizioni giuridiche private coinvolte nell'esercizio dell'attività, bensì li considera, soppesandoli e tutelandoli. A ben vedere, si è in presenza di una impostazione che trova conferma nella sempre più accentuata procedimentalizzazione dell'attività amministrativa, generalizzata con l'entrata in vigore della l. n. 241 del 1990, la quale, per l'appunto, riconosce in capo al privato una serie di poteri e facoltà partecipative, volti ad indirizzare correttamente l'esercizio dei pubblici poteri, sicché l'amministrazione possa contemperare l'interesse pubblico primario con quelli inseriti nel complesso delle proprie attività. L'interesse legittimo, perciò, persa ogni connotazione ancillare rispetto all'interesse pubblico, assume un forte connotato sostanziale, destinato a ridurre il divario con la posizione di diritto soggettivo, da cui pure esso continua, ontologicamente, a distinguersi presupponendo, il suo soddisfacimento, l'intermediazione di un potere.

¹⁷⁵ In questo senso MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, parte II, cit., p. 49.

¹⁷⁶ La giurisprudenza del Consiglio di Stato, successiva all'Adunanza plenaria precedentemente ricordata, è più volte intervenuta sul tema. Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 27 dicembre 2011, n. 6838, in www.gazzettaamministrativa.it, ove si è statuito che l'interesse legittimo rappresenta una situazione che si configura in relazione all'esercizio del potere pubblico, nel senso che si riferisce alla pretesa ad un bene della vita su cui va ad incidere, in virtù della sua stessa funzione normativa, quel potere dell'amministrazione ed il cui conseguimento o la cui conservazione sono strettamente dipendenti dalle modalità con le quali la stessa pubblica amministrazione eserciterà il potere e, in concreto, si configura nella misura in cui le norme che attribuiscono il potere all'amministrazione lo prendano, implicitamente o esplicitamente, in considerazione, in questo modo qualificandolo e differenziandolo dal novero degli interessi di fatto, sui quali, comunque, può incidere l'esercizio di quel determinato potere. Laddove, invece, l'interesse del privato rimane innominato, nel senso di restare ignorato dalla legge, che, così, autorizza l'amministrazione a non tenerne conto, esso rimane un mero interesse di fatto, che non consente, nel caso concreto, di radicare la *legitimitas ad causam*. Sul punto cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, 4 maggio 2012, n. 2578, in www.giustizia-amministrativa.it, nel senso che "l'interesse legittimo è, dunque, la posizione giuridica riconosciuta a protezione di uno specifico bene della vita, la quale, proprio in forza di tale, spiccata, connotazione soggettiva, non tollera limitazioni in ordine ai vizi deducibili, salvo quelle connesse al principio dell'interesse ad agire, ex art. 100 c.p.c.; di conseguenza, allorché la posizione giuridica è differenziata e qualificabile quale interesse legittimo, non v'è spazio per ulteriori indagini circa la natura dei vizi prospettabili, quand'anche essi non siano omogenei rispetto all'interesse tutelato, purché strumentali alla protezione del bene della vita sotteso a quell'interesse".

normativamente previsti, non essendo, l'interesse legittimo, altro se non una posizione di vantaggio, posta quale risultante delle medesime norme che impongono, al titolare del summenzionato potere, i limiti ed i parametri per un corretto esercizio del medesimo¹⁷⁷. Pertanto, l'interesse legittimo trova una sua dimensione attraverso l'adozione di tutta una serie di misure finalizzate a rendere l'altrui esercizio del potere un'attività conforme al dettato normativo¹⁷⁸, evidenziando quella protensione ad un determinato bene della vita che l'ordinamento, sulla base di opzioni costituzionalmente orientate e confluite nel disegno codicistico, protegge tramite tecniche di tutela e forme di difesa non più confinate ad una mera demolizione del provvedimento lesivo, bensì proclivi, ove possibile, alla soddisfazione completa della pretesa sostanziale, e mostrando come il ripensamento, in senso sostanziale, della sua struttura, nonché la sua, ormai acquisita, configurazione quale posizione avente dignità giuridica non inferiore a quella da sempre tributata al diritto soggettivo, abbiano implicato una graduale, ma inevitabile, ristrutturazione delle forme di protezione sperimentabili dinanzi al giudice competente a tutelarlo, ai sensi dell'art. 103 della Costituzione.

In relazione ad alcuni criteri utili ai fini di una distinzione tra la figura dell'interesse legittimo e quella del diritto soggettivo, può rammentarsi come, tradizionalmente, nelle singole fattispecie, dottrina e giurisprudenza abbiano operato un frequente riferimento alla tipologia di potere attribuito alla pubblica amministrazione, evidenziando come, in presenza di un potere di tipo discrezionale, facciano da riscontro situazioni giuridiche concretizzantesi in interessi legittimi; al contrario,

¹⁷⁷ Cfr. GIOVANNI MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, Ristampa anastatica 2^o ed., vol. I, CEDAM, Padova, 1960, p. 56.

¹⁷⁸ *Ivi*, p. 53: "Oltre che con un potere, che deve essere esercitato secondo date modalità, come avviene, di regola, nel campo dei rapporti amministrativi, l'interesse legittimo può sorgere anche in conseguenza del fatto che sono stabilite delle condizioni per il conferimento di un potere o di un diritto soggettivo, o perché l'adempimento dell'altrui obbligo nei confronti di terzi è condizione per la tutela del suo stesso interesse".

in presenza di un potere vincolato, ci si troverebbe dinanzi ad evidenti casi di diritti soggettivi¹⁷⁹.

Un simile criterio, tuttavia, come è stato evidenziato, trova una sua legittimazione concettuale unicamente allorquando lo si interpreti nel senso che il diritto soggettivo subisce una esclusione ogni qual volta la pubblica amministrazione disponga, nei riguardi dell'interesse individuale, di un qualche potere discrezionale, mostrando, invece, tutti i suoi limiti nel caso opposto, *rectius* allorché l'amministrazione svolga un'attività pienamente vincolata; in questa circostanza, invero, non è possibile, in via puramente automatica, dedurre la qualificazione, in capo alla posizione giuridica vantata dal privato, di un diritto soggettivo, giacché il complesso di disposizioni vincolanti l'operato della pubblica amministrazione può essere ispirato soltanto alla regolarità dei suoi atti, nonché alla cura del pubblico interesse, senza per questo apprestare, in via autonoma, una tutela nei confronti dell'interesse individuale del soggetto¹⁸⁰. Conseguentemente, la natura discrezionale del potere esercitato non sempre è tale da implicare una degradazione della posizione del privato e la qualificazione, quindi, in termini di interesse legittimo¹⁸¹.

Maggiormente seguito si è rivelato, invece, soprattutto ad opera di una consistente frangia della giurisprudenza, il criterio fondato sul concetto della carenza di potere della pubblica amministrazione, inteso

¹⁷⁹ Riporta la distinzione PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 212.

¹⁸⁰ In questo senso cfr. GUIDO ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 189.

¹⁸¹ Sul punto la giurisprudenza è copiosa: cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. IV, 9 agosto 2005, n. 4223, in www.iustetnorma.it; Cass. SS.UU., 11 luglio 2001, n. 9382, in www.olir.it, ed approfondita nel volume curato da ANTONIO FUCCILLO, *Giustizia e religione. I. Patrimonio ed enti ecclesiastici. La tutela positiva della libertà religiosa tra danno, simboli e privacy. Autodeterminazione, testamento biologico e identità religiosa*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 22, in materia di iscrizione degli enti ecclesiastici nel registro delle persone giuridiche, ai sensi degli artt. 1, 5 e 6 della l. n. 222 del 1985 e dell'art. 15, d.P.R. n. 33 del 1987; Cass. SS.UU., 1 luglio 1997, n. 5890, in *Mass. giust. civ.*, 1997, I, p. 1106; TAR Lazio, Roma, Sez. I, 16 aprile 2010, n. 7232, in www.giustizia-amministrativa.it.

nel senso che, nel momento in cui la lesione della situazione giuridica dell'amministrato avvenga in una situazione nella quale l'amministrazione risulti completamente priva del relativo potere, si è di fronte ad un diritto soggettivo; qualora, invece, nel presupposto della esistenza di un potere discrezionale dell'amministrazione, si controverta sull'esercizio di esso e sull'utilizzo scorretto che, sotto il profilo della competenza, della forma o del contenuto, ne abbia fatto l'autorità, ci si trova, allora, in presenza di figure di interesse legittimo¹⁸².

In sostanza, la teoria in esame si fonda sull'assunto per cui un effetto di affievolimento o degradazione della posizione di diritto in interesse legittimo può conseguire all'azione amministrativa, a condizione che la stessa si materializzi in un atto a carattere amministrativo, ancorché illegittimo e annullabile, con relativa attrazione della controversia alla cognizione del giudice amministrativo. Anche un simile assunto non è andato esente da critiche, nella misura in cui se ne è osservata la difficoltà di applicazione in determinate circostanze, non consentendo esso di giungere ad una univoca soluzione giuridicamente fondata, al punto che il giudice è chiamato, in ultima istanza, a pronunciarsi in base a "criteri di mera convenienza giuridica (economia dei giudizi, concentrazione, maggiore tutela delle situazioni giuridiche del cittadino, *et similia*)"¹⁸³.

¹⁸² Si tratta di una teoria che ha il suo *leading case* nella famosa sentenza "Ferrari", *id est* Cass. SS.UU., 4 luglio 1949, n. 1657, in *Foro amm.*, 1949, II, 1, p. 147. Successivamente, cfr. Cass. SS.UU., 23 maggio 1955, n. 1514, in *Foro amm.*, 1955, II, 1, p. 95; Cass. SS.UU., 25 febbraio 1967, n. 431, in *Giust. civ.*, 1967, I, p. 909; Cass. SS.UU., 10 ottobre 1967, n. 2356, in *Rass. Avvocatura dello Stato*, 1967, I, p. 845. A tale indirizzo ha aderito anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato: cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 20 ottobre 1965, n. 40, in *Foro it.*, 1966, III, c. 474; Cons. Stato, Ad. plen., 6 giugno 1966, n. 15, in *Foro it.*, 1967, III, c. 160. In dottrina cfr. GIOVANNI MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, cit., p. 61; IDEM, *Questioni vecchie e nuove in materia di distinzione del diritto dall'interesse*, cit., *passim*; IDEM, *La giustizia amministrativa*, in FELICIANO BENVENUTI - GIANFRANCO MIGLIO (a cura di), *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, N. Pozza, Firenze, 1967, pp. 28-29.

¹⁸³ Il rilievo è di MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, parte II, cit., p. 231.

La nozione problematica di carenza di potere ha assunto un rilievo applicativo ancor più spiccato in seguito all'introduzione dell'art. 21-*septies* della l. n. 241 del 1990¹⁸⁴, che ha espressamente disciplinato la figura della nullità del provvedimento, ricollegandola al difetto assoluto di attribuzione, oltre che alla mancanza di elementi essenziali ed alla violazione o elusione del giudicato¹⁸⁵. La stessa norma, peraltro, che pure indica, con terminologia per vero non inequivoca, le cause di nullità, non offre una compiuta disciplina circa le conseguenze di un tale stato patologico del provvedimento amministrativo, limitandosi a prevedere la devoluzione, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, delle questioni inerenti la nullità dei provvedimenti amministrativi per violazione o elusione del giudicato, con disposizione ora confluita nel disposto dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 5, del codice del processo amministrativo¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Introdotto dalla l. n. 15 del 2005, al 1° comma sancisce che “è nullo il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali, che è viziato da difetto assoluto di attribuzione, che è stato adottato in violazione o elusione del giudicato, nonché degli altri criteri espressamente previsti dalla legge”. In argomento cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, 17 maggio 2010, n. 3129, in www.giustizia-amministrativa.it. In dottrina cfr. ROBERTO GIOVAGNOLI, *Nullità ed inesistenza dell'atto amministrativo*, in FRANCESCO CARINGELLA - ROBERTO GAROFOLI (a cura di), *Atti amministrativi e autotutela dopo le leggi n. 15 e 80 del 2005*, Edizioni ITA, Torino, 2005, p. 276 ss.

¹⁸⁵ Cfr. le critiche di FILIPPO SATTA, *La riforma della legge n. 241/1990: dubbi e perplessità*, in www.giust.amm.it, 2005, n. 2, il quale osserva come il legislatore, canonizzando la nullità dell'atto, non chiarisca quali siano gli elementi essenziali, né cosa si debba intendere per difetto di attribuzione, lasciando aperto il tema della giurisdizione ed essendosi, inoltre, con “disposizione gravissima”, lasciato sfuggire, al comma 2, la portata della disposizione che prevede l'attribuzione alla giurisdizione esclusiva delle questioni di nullità dipendenti da violazione o dall'elusione del giudicato, con ciò comportando la cancellazione del giudizio di ottemperanza, ex art. 27, n. 4, T.U. Consiglio di Stato, per cui era data la giurisdizione di merito, con i vastissimi poteri di cui disponeva il giudice amministrativo, non paragonabili a quelli di cui dispone nella giurisdizione di legittimità. Cfr. anche IDEM, *Invalidità degli atti espropriativi e giurisdizione: la Cassazione sconfessa il criterio della carenza di potere “in concreto”?*, in www.giustamm.it.

¹⁸⁶ Cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 19 novembre 2008, n. 5456, in *Urb. app.*, 2009, p. 463, ove si chiarisce che “l'art. 21-*septies* della l. n. 241 del 1990, recante la previsione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle controversie in materia di atti nulli in quanto adottati in violazione o elusione del giudicato, non prevede, *a contrariis*, una sorta di giurisdizione esclusiva del giudice ordinario sulle controversie afferenti gli atti amministrativi affetti da altre cause di nullità. Deve ritenersi, invece, salvo diversa disposizione di legge, che la giurisdizione in ordine agli

Nulla si è previsto, invece, quanto alle conseguenze, anche in punto di riparto di giurisdizione, derivanti dalla fattispecie di nullità per difetto assoluto di attribuzione. Non sembra scontato osservare, peraltro, che il sistema costituzionale di riparto, così come delineato dall'art. 103 Cost., ruota attorno alla consistenza della posizione soggettiva di cui si assume la lesione, non già certo sulla gravità della patologia o della violazione dedotte ed accertate¹⁸⁷. Il che non è idoneo, di per sé, ad escludere che la natura della posizione giuridica soggettiva dedotta, nonché l'afferenza o meno della medesima al potere dell'azione esercitata dalla pubblica amministrazione nei confronti del privato costituiscano profili tra loro strettamente connessi¹⁸⁸.

La veloce ricognizione della tipologia dell'interesse legittimo in ambito statale, ordunque, sembra costituire una logica premessa ai fini dell'analisi di un frequente interrogativo: se, cioè, per stabilire la tipologia di tutela predisposta dall'ordinamento giuridico canonico, sia necessario operare una distinzione tra i casi in cui l'atto amministrativo abbia leso un diritto soggettivo del singolo, e quelli in cui, invece, si sia verificata la lesione di una situazione giuridica strutturalmente differente¹⁸⁹. Da qui, la verifica circa la possibilità di trapiantare, nel diritto canonico e, in particolare, nel settore amministrativo, quella che autorevole dottrina ha definito brillantemente una "poco invidiabile

atti amministrativi nulli vada determinata sulla base del consueto criterio basato sulla consistenza di interesse legittimo o diritto soggettivo della posizione soggettiva azionata dal soggetto che se ne ritiene leso, con la conseguenza che appartengono al giudice ordinario le controversie nelle quali l'atto nullo abbia pretesi di incidere su un diritto soggettivo preesistente, mentre rimangono radicati innanzi al giudice amministrativo i casi in cui, a fronte dell'atto nullo, sussista un interesse legittimo pretensivo".

¹⁸⁷ Cfr. ROBERTO GAROFOLI - GIULIA FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1951.

¹⁸⁸ Sul punto cfr. MASSIMILIANO BALLORIANI, *Nullità del provvedimento nel rapporto giuridico tra privato e autorità: la tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche*, in FRANCESCO CARINGELLA - DIEGO DE CAROLIS - GIUSEPPE DE MARZO (a cura di), *Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le leggi nn. 15/2005 e 80/2005*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 916.

¹⁸⁹ Cfr. PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 252.

peculiarità”¹⁹⁰ del sistema giuridico italiano, non risparmiandone ampie critiche in relazione alla sua, concreta, utilità.

Le ragioni più profonde di un simile atteggiamento ostracistico sono da rinvenire, essenzialmente, nella enorme difficoltà di distinzione, in sede di applicazione pratica, tra le situazioni dalle quali scaturisce un diritto soggettivo e quelle che danno, invece, luogo ad interessi legittimi. Difficoltà che rappresenta una causa primaria della continua incertezza in merito alla tutela da accordare, da parte dell’ordinamento, al cittadino avverso gli atti della pubblica amministrazione¹⁹¹; il che non costituisce

¹⁹⁰ Si esprime in questi termini GIUSEPPINO TREVES, *La giustizia amministrativa italiana nel contesto europeo*, in ALDO PIRAS (a cura di), *Il controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione*, UTET, Torino, 1971, p. 9. Cfr. anche MASSIMO SEVERO GIANNINI - ALDO PIRAS, (voce) *Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, n. 13, i quali rilevavano, non senza una sottile vena ironica, come fosse significativo che “un congegno di apparenza così sapiente non abbia trovato imitatori; mentre i sistemi di giurisdizione nei confronti dell’amministrazione, che vanno sotto il nome di sistema francese, austriaco, inglese, hanno avuto e seguitano ad avere seguaci ovunque, quello italiano è rimasto isolato”.

¹⁹¹ In argomento cfr. le critiche datate, ma acutissime, di ANTONIO SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi, con speciale riguardo al vigente diritto italiano*, UTET, Torino, 1904, p. 606, il quale evidenziava come la formula generale determinativa della competenza della Quarta Sezione del Consiglio di Stato fosse “riuscita alla prova manchevole, involuta, e, perciò, fonte inesauribile di dubbiezze e di controversie, non pure nella esegesi dottrinale, ma anche nelle applicazioni pratiche”. Altre acute critiche provengono da MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, parte III, in *Riv. dir. proc.*, 1964, p. 233. L’A., dopo aver osservato, tra l’altro, che “le rivelazioni empiriche a cui può procedere chiunque sia ad essa vicino mostrano che quando l’amministrazione pubblica sta in giudizio, amministrativo o civile, non avente ad oggetto controversie su materie per le quali esiste, ormai, un indirizzo giurisprudenziale consolidato, è sicurissimo, in molti casi, che la parte convenuta ecciperà il difetto di giurisdizione del giudice adito”, conclude affermando che “la distinzione tra diritto e interesse protetto, con tutto ciò che da essa deriva o ad essa si collega (il che è ben più importante della distinzione stessa), in sede applicativa, indipendentemente e, anzi, contro ogni buona volontà di uomini, fu e sarà sempre fonte di incertezze e di opinabilità, e quindi rende e renderà incerto e opinabile qualunque ‘sistema’, vero o falso, che su di essa riposi” (*Ivi*, p. 243). Cfr. anche MASSIMO SEVERO GIANNINI - ALDO PIRAS, (voce) *Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria*, cit., n. 13: “L’unico rimedio a questo stato di cose, pertanto, è quello di abbandonare il criterio del riparto di giurisdizioni per diritti-interessi protetti, e attribuire tutte le controversie di cui sia parte l’amministrazione-autorità al giudice amministrativo: è, cioè, un falso problema quello che taluni prospettano, di una riforma del ‘sistema’ di giustizia in Italia. *Qui non vi è nulla da modificare. Vi è solo da cambiare in radice* (corsivo mio)”. Si doleva, poi, GIUSEPPINO TREVES, *La giustizia amministrativa italiana nel contesto europeo*, cit., p. 8, del fatto che “in Italia si debba fondare la ripartizione delle competenze fra l’autorità giudiziaria ordinaria e quella amministrativa, che è di capitale importanza

certamente un fattore positivo ai fini di un inserimento indolore della figura *de qua* nelle maglie, del tutto peculiari, del sistema giuridico canonico.

3.1.3. Rilievi critici circa una asintomatica trasposizione concettuale dell'interesse legittimo "dal trono all'altare". Trapianto da donatore (non) compatibile ed eventuali problematiche di rigetto.

Alla luce di quanto sinteticamente osservato circa la figura dell'interesse legittimo nel diritto statale, e, soprattutto, circa i problemi sottesi alla distinzione con la figura del diritto soggettivo, sembra opportuno tentare di tracciare alcune linee di indagine relative alla possibilità di recepire, *sic et simpliciter*, una simile figura anche nel sistema amministrativo canonico¹⁹². Ciò sulla premessa che, nell'ampio settore della giustizia amministrativa, l'ordinamento canonico ha, probabilmente, registrato un processo evolutivo diametralmente opposto a quello seguito dai sistemi giuridici secolari, essendo ben noto come la

pratica, su elementi inafferrabili. Viene, così, meno la certezza del diritto proprio riguardo a quell'elemento che dovrebbe essere il più certo, vale a dire il giudice a cui rivolgersi".

¹⁹² Sul punto cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Il diritto al processo giudiziale contenzioso amministrativo*, cit., p. 215, il quale, chiedendosi: "Vi è il diritto a contestare il provvedimento del legittimo superiore nell'ordinamento canonico?", evidenziava la presenza, in epoca postconciliare, di alcune tendenze proclivi ad escludere la possibilità, per i fedeli, di mettere in discussione i provvedimenti dell'autorità ecclesiastica. In questo senso cfr. EUGENIO CORECCO, *La sentenza nell'ordinamento canonico*, in AA.VV., *La sentenza in Europa. Metodo, tecnica e stile. Atti del Convegno internazionale per l'inaugurazione della nuova sede della Facoltà (Ferrara, 10-12 ottobre 1985)*, CEDAM, Padova, 1988, pp. 269-270, ove l'A., la cui impostazione tendeva sia a ricondurre ad unità il foro interno e quello esterno, sia a concepire una sorta di monofisismo giuridico nella Chiesa, il cui "naturale" sarebbe interamente assorbito nel "soprannaturale", si esprimeva in questi termini: "Il diritto canonico dovrebbe seguire, come unico criterio epistemologico, quello della fede, cioè il criterio teologico, sacrificando definitivamente quello puramente giusnaturalistico [...]. Ciò implica il sacrificio del presupposto tommasiano secondo cui anche la legge canonica è una *ordinatio rationis*, invece di una *ordinatio fidei*". Su quest'ultimo punto cfr. EUGENIO CORECCO, "*Ordinatio rationis*" o "*ordinatio fidei*"? *Appunti sulla definizione della legge canonica*, in *Communio*, XXXVI, 1977, pp. 48-69.

giurisdizione ecclesiastica abbia conosciuto vere e proprie forme di controllo giudiziario dell'attività amministrativa in epoca largamente anteriore a quella degli ordinamenti a matrice secolare¹⁹³.

La forma di tutela apprestata dal sistema canonico, inoltre, si è configurata, *ab origine*, nei termini di una giurisdizione di tipo soggettivo¹⁹⁴, mirata alla protezione delle situazioni giuridiche soggettive dei fedeli, il cui tentativo di correggere il provvedimento dell'autorità proviene dal principio di corresponsabilità al raggiungimento del *bonum commune*, ciascuno secondo le proprie caratteristiche¹⁹⁵, laddove, invece, nel campo della dogmatica civile, tale, apprezzabile, risultato è giunto a conseguimento in un momento storico relativamente tardo, compromettendo, per certi aspetti, la piena ed effettiva soddisfazione delle istanze e dei concreti interessi propri degli amministrati¹⁹⁶. Finanche la differenziazione tra elemento giudiziale ed amministrativo, nonché la conseguente configurazione di un giudizio unicamente a

¹⁹³ Cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *La Signatura Apostólica y los tribunales administrativos*, in *Ius Canonicum*, XXI, 42, 1981, p. 665 ss.

¹⁹⁴ Le prime tracce di un orientamento in senso garantistico possono rinvenirsi già in alcune affermazioni di BONIFACIO VIII, *Concertationi de Appellationibus*, VI°, 2.15.8: “*Statuimus ut [...] quibuslibet extraiudicialibus actibus, in quibus potest appellatio interponi, quisquis ex eis, gravatum se reputans, per appellationis beneficium gravamen illatum desideraverit revocari, infra decem dies, postquam sciverit, si velit, appellet*”. Si veda anche, più remotamente, S. ISIDORO DI SIVIGLIA, *Sententiae*, Liber III, 52, 51.1, in www.thelatinlibrary.com/isidore.html, il quale si esprimeva, nell'anno 560 d.C. ca., in questi termini: “*Iustum est principem legibus obtemperare suis. Tunc enim iura sua ab omnibus custodienda existimet, quando et ipse illis reuerentiam praebet. Princeps legibus teneri suis, nec in se posse damnare iura quae in subiectis constituunt. Iusta est enim uocis eorum auctoritas, si, quod populis prohibent, sibi licere non patiantur*”. Per ulteriori approfondimenti si rinvia ad ANDRE J. T. VAN DEN HOUT, *L'ecclesialità del processo contenzioso ordinario e del contenzioso-amministrativo nella dottrina postconciliare*, Pontificia Università della Santa Croce, Thesis ad Doctorandum in Iure Canonico totaliter edita, Roma, 1998.

¹⁹⁵ In argomento cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Il diritto al processo giudiziale contenzioso amministrativo*, cit., p. 222.

¹⁹⁶ Cfr. GABRIEL LE BRAS, *Les origines canoniques du droit administratif*, cit., p. 398; JEAN LOUIS MESTRE, *La contribution des droits romain et canonique a l'élaboration du droit administratif*, in *Annuaire européen d'administration publique*, 5, 1982, pp. 936-941.

carattere rescindente, si presenta quale acquisizione di recente introduzione, estranea alla tradizione canonica classica¹⁹⁷.

Il sistema canonico di giustizia amministrativa, tuttavia, nonostante gli indubbi meriti storici ed i notevoli pregi dogmatico-concettuali garantiti dalla semplicità, immediatezza e flessibilità del diritto della Chiesa, pare aver subito una sorta di regresso o di involuzione nel corso dell'epoca moderna. Non sono mancate, invero, voci orientate ad evidenziare come il diritto ed il processo amministrativo secolare abbiano potuto sperimentare, specialmente nell'arco degli ultimi decenni, significativi spazi e ambiti di garanzia "che sembrano futuribili irraggiungibili nella compagine ecclesiale"¹⁹⁸. Da una posizione di indubbia avanguardia civile e culturale, il giudizio contenzioso amministrativo ecclesiastico è annoverato, se non addirittura in una posizione di retroguardia, quantomeno in un secondo piano nell'orizzonte giuridico contemporaneo¹⁹⁹. Chiaramente, come pure è stato osservato, risulterebbe quantomai riduttivo addentrarsi in giudizi negativi sul sistema di giustizia amministrativa della Chiesa, trovandosi in presenza di un fenomeno così ampio e complesso da depauperare di ogni significato le eventuali accuse di declino, nel momento in cui si consideri l'imprescindibile e significativa presenza in campo di valori

¹⁹⁷ Sul punto cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 532, ove si aggiunge che "l'aspirazione della giustizia canonica è stata, principalmente, quella di risolvere direttamente il caso concreto e di riparare le situazioni di ingiustizia riscontrate, superando filtri e formalismi".

¹⁹⁸ La critica è mossa da MASSIMO DEL POZZO, *Interesse legittimo ed esigenze di tutela contenzioso-amministrativa sostanziali nella Chiesa*, in *Fidelium Iura*, XV, 2005, p. 34.

¹⁹⁹ Nell'ottica della valenza di conquista civile dei mezzi di tutela giudiziali si rivelano illuminanti le parole di S. GIOVANNI PAOLO II, *Allocutio ad Sacram Rotam Romanam*, 18 gennaio 1990, cit., p. 875: "L'istituzionalizzazione di quello strumento di giustizia che è il processo, rappresenta una progressiva conquista di civiltà e di rispetto della dignità dell'uomo, cui ha contribuito, in modo non irrilevante, la stessa Chiesa con il processo canonico. Ciò facendo, la Chiesa non ha rinnegato la sua missione di carità e di pace, ma ha soltanto disposto un mezzo adeguato per quell'accertamento della verità che è condizione indispensabile della giustizia animata dalla carità, e perciò anche della vera pace".

più profondi e densi rispetto ad un mero apparato formale di garanzia²⁰⁰. Nondimeno occorre tenere presenti i rischi ed i limiti che si annidano nella pedissequa emulazione o nella sussunzione meccanica di modelli del tutto estranei alla propria tradizione ed identità costitutiva.

Va da sé che ogni proficuo apporto e scambio con la dogmatica giuridica secolare rappresenta un indubbio incremento in termini di positività ed accrescimento reciproco²⁰¹, purché il diritto canonico non abdichi alla sua insopprimibile prerogativa di acuta attenzione nei confronti dell'immediatezza ed effettività della giustizia sostanziale del caso singolo, lasciandosi imbrigliare nel formalismo puro e nell'astrattismo che connotano l'età del secolarismo²⁰². Il progressivo affievolimento di quella funzione di traino e di propulsione che lo *ius canonicum* ha da sempre esercitato, ha innescato un pernicioso meccanismo di subalternità e dipendenza, dal quale, probabilmente, nonostante alcuni, isolati, segnali incoraggianti, non ci si è ancora, del tutto, riavuti.

²⁰⁰ Come osservato, ancora, da MASSIMO DEL POZZO, *Interesse legittimo ed esigenze di tutela contenzioso-amministrativa sostanziali nella Chiesa*, cit., p. 35, n. 4, “la pratica della giustizia è più viva e penetrante - e probabilmente è il caso della Chiesa - in presenza di un tessuto morale sano che in presenza di strumenti tecnici adeguati. Ciò non toglie che il raggiungimento di un miglior assetto giuridico e normativo è un risultato auspicabile e desiderabile in qualunque comunità”. Significative, in merito, le parole di JAVIER HERVADA, *El derecho natural en el ordenamiento canónico*, in IDEM, *Vetera et nova. Cuestiones de Derecho Canónico y afines [1958-2000]*, EUNSA, Pamplona, 2004, p. 606, il quale osserva: “*Escindida la ciencia canónica de la ciencia jurídica secular, la canonística conoció una época de decadencia desde el punto de vista metodológico, de la que consiguió recuperarse durante algunas décadas de este siglo [...]. Sin embargo, por lo que al derecho natural se refiere, no cabe hablar de decadencia de la canonística sino todo lo contrario. Ha sido la ciencia canónica la que ha servido de vehículo a la concepción clásica y sobre el derecho natural los canonistas han edificado una de las más brillantes páginas de la ciencia jurídica: el derecho matrimonial canónico, cuya superioridad de fundamento, doctrina y técnica jurídica sobre el derecho matrimonial civil es bien notoria*”.

²⁰¹ Particolarmente critico nei confronti delle asserite intenzioni conservatrici dei codificatori si mostra ANTONIO VITALE, *Il valore della “communis constansque doctorum sententia”*, in AA.VV., *Il diritto della Chiesa. Interpretazione e prassi*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1996, p. 90 ss.

²⁰² Cfr. MARIO FRANCESCO POMPEDDA, *L'amministrazione della giustizia nella Chiesa*, in *Ius Ecclesiae*, XIII, 2001, p. 681, il quale individua nella “eccessiva dipendenza concettuale da alcuni sistemi di giustizia amministrativa statuali”, uno dei fattori di lentezza e di ritardo cronico nello sviluppo del contenzioso amministrativo canonico.

L'esame circa la configurabilità della figura dell'interesse legittimo nel sistema canonico si pone, allora, in una prospettiva di palese emblematicità e, perciò, ampiamente significativo di un simile fenomeno di omologazione ed appiattimento che rischia di minare, alle sue fondamenta più profonde, la specificità e la vocazione immanentemente sostanzialistica di ogni genere di processo canonico e, di conseguenza, la funzione stessa del diritto di "supporto operativo e fisiologico" al corretto funzionamento della vita ecclesiale²⁰³. Conviene, inoltre, premettere che, in evidente controtendenza rispetto ai paralleli sistemi giuridici secolari, all'interesse ed alla vivacità della dottrina, registratasi in particolare in concomitanza con l'elaborazione degli *schemata de procedura administrativa*²⁰⁴, ha fatto seguito una sorta di torpore da parte della canonistica successiva, probabilmente legato all'arrestarsi della spinta causata dall'introduzione del nuovo *Codex* e dalle innovazioni apportate dalla *Pastor Bonus*²⁰⁵.

Il concetto stesso di interesse legittimo risulta alquanto estraneo al complesso di nozioni recepite dall'attuale legislazione ecclesiale²⁰⁶, né la disposizione introduttiva del contenzioso amministrativo canonico, l'art. 106 della Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae Universae*, né le *Normae Speciales* ovvero la nuova *Lex Propria* della Segnatura Apostolica promulgata da Benedetto XVI sembrano operare alcun tipo di riferimento concettuale²⁰⁷ alla materia e alla figura sostanziale *de qua*.

²⁰³ Cfr. PATRICK VALDRINI, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, cit., p. 17.

²⁰⁴ Cfr. PIO VITTORIO PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, cit., p. 118 ss.

²⁰⁵ Cfr. JORGE MIRAS, *El contenzioso-administrativo canónico en la Constitución Apostólica "Pastor Bonus"*, in *Ius Canonicum*, XXX, 1990, p. 409 ss.; JAVIER CANOSA, *La funzione della giurisprudenza della Segnatura Apostolica nello sviluppo del diritto amministrativo canonico*, cit., p. 385.

²⁰⁶ L'unico concetto di interesse giuridicamente rilevante presente, infatti, sembra essere quello ad agire, ex cann. 1501, 1518, 1596 *C.I.C.*

²⁰⁷ Da segnalare alcune, significative, posizioni emergenti nel dibattito dottrinale precedente la prima *Lex Propria* della Segnatura Apostolica: cfr. MICHELE LEGA, *Praelectiones in textum iuris canonici. De iudiciis ecclesiasticis*, Typis Vaticanis, Romae, 1896-1901; IDEM, *Praefatio*, in *S. Romanae Rotae Decisiones seu Sententiae*, I, 1909, pp. V-LIV, il quale, non riuscendo a superare la "moda" della contrapposizione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo, e smarrendo il filo della

tutela giurisdizionale di ogni diritto sostanziale, realtà che il diritto canonico classico era riuscito ad ottenere applicando, senza dogmatismi pandettistici, il concetto romano di *actio* anche ai beni di natura pubblica, si chiedeva: “Hanno, realmente, i cittadini, ossia le persone sia fisiche che morali, un diritto ad essere bene amministrati e quali mezzi hanno per far valere questo diritto?! Nel comune linguaggio si parla di *diritto* anche in questo caso, ma vi è una sostanziale differenza tra questo diritto e quello [...] fornito di azione giudiziale per farsi valere. Al contrario, questo diritto dei singoli amministrati, sia persone fisiche che morali, di essere ben governati ed amministrati non ha una propria azione giudiziale, ma nel suo contenuto abbraccia un *interesse* e nel suo esercizio trova degli organi amministrativi. Così siamo venuti, per naturale discorso, alla celebre divisione tra diritto e interesse, attribuendosi al diritto l’ordine giudiziale ed all’interesse l’ordine amministrativo. [...] Ogni cittadino ha interesse ad essere ben governato [...]; ma che confusione e disordine nascerebbe, se tale interesse fosse munito di tale efficacia o azione che l’autorità fosse obbligata a fare quel che esige il cittadino? Al contrario, la scelta dei mezzi, il come o il quando per il raggiungimento del bene comune è lasciato all’autorità esecutiva, la quale non accetta il ricorso o la domanda del privato cittadino che espone un suo interesse, che però, nel caso, non può conciliarsi con il bene comune. Perciò, la causa prossima formale della distinzione tra la questione contenziosa/giudiziale e quella amministrativa/disciplinare consiste nell’azione giudiziale. [...] Queste considerazioni portano a fissare il primo criterio in risposta al 1° quesito, ossia *sono materie di ordine amministrativo nella Chiesa quelle che riguardano l’interesse dei fedeli per il migliore ordinamento di tutti i mezzi tendenti alla santificazione delle anime e al culto di Dio; sono spettanti all’autorità giudiziale quelle che riguardano diritti forniti di azione giudiziale, già acquisiti dai fedeli, provenienti o da una legge o da una convenzione, ogni qual volta sorge una contesa sui medesimi diritti che sono da altri o negati, in tutto o in parte, o impediti nel loro esercizio* (corsivo mio). Così la domanda di erezione di una parrocchia, di una confraternita, di una pia unione, dell’istituzione di una festa: tutte queste sono materie di ordine amministrativo ed i relativi ricorsi, che ordinariamente sono ante ceduti o susseguiti da altri ricorsi in senso contrario o diverso, esigono la loro definizione da darsi con decreto dell’Ordinario. [...] Ogni qual volta, poi, sia in questione un vero e proprio diritto, fornito dell’azione giudiziaria, questo non può esperirsi che presso l’autorità giudiziaria; e ciò non tanto dipende dalla volontà del Principe, quanto dall’intrinseca natura della cosa. Poiché il far valere un proprio diritto porta con sé lo svolgimento di una contesa fondata su certi principi di diritto naturale, ossia indeclinabile, quale è la condizione dell’attore e del reo [...]. [...] Sorge una difficoltà storica, tutta propria dei nostri ordinamenti. Come va che la maggior parte delle SS. Congregazioni hanno sempre date anche sentenze veramente giudiziali, quantunque per loro natura siano collegi di ordine amministrativo? La risposta è facilissima, ossia che alle Congregazioni è stata attribuita anche la potestà giudiziale, sia delegata che ordinaria [...]. Dall’esame di queste nozioni ne segue che la volontà del legislatore nella Costituzione *Sapienti Consilio* è stata quella di attribuire alle Congregazioni gli affari puramente amministrativi, ossia riguardanti gl’interessi spirituali dei fedeli (intendo questi interessi nella maniera più larga, comprendenti il bene comune spirituale) e rimettere ai tribunali tutte le controversie giudiziali”. Più rigida la posizione adottata da LUIGI SINCERO, *Voto. Delle disposizioni amministrative e disciplinari*, 1913, n. 7, in JOAQUÍN LLOBELL - JUAN JOSÉ BELLO - ENRIQUE DE LEÓN (a cura di), *Il libro “de processibus” nella codificazione del 1917. Studi e documenti*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2007: “Non può essere accettato, nella legislazione canonica, il criterio di distinzione secondo il quale si dovrebbe badare se l’atto o il decreto dell’Ordinario lede un diritto soggettivo, oppure soltanto un interesse. Alcuni dei nostri scrittori, commentando la Costituzione *Sapienti Consilio* hanno creduto che il criterio differenziale tra la linea giudiziaria e quella amministrativa sia la distinzione tra diritto e interesse. Secondo questo criterio, e in

Tralasciando la circostanza che le questioni di dogmatica giuridica fuoriescono, normalmente, dal settore di intervento diretto del legislatore, è d'uopo rilevare, però, come l'impatto della disciplina esistente si concentri, in via fondamentale, sul *petitum*, quindi annullamento dell'atto e conseguente risarcimento del danno, e sulla *causa petendi*, *id est* le violazioni di legge: in altri termini, sulla natura del giudizio, senza tenere, in espressa considerazione, il presupposto sostanziale della forma di tutela apprestata.

Va precisato, invero, come la problematica della configurazione delle posizioni giuridiche soggettive e, in particolar modo, del criterio di riparto tra giurisdizione contenziosa ordinaria e quella contenzioso-amministrativa abbia assunto una certa rilevanza teorica durante i lavori preparatori alla stesura del *Codex* del 1983²⁰⁸, registrando anche alcuni

genere, le materia, le quali possono trattarsi in linea amministrativa e restare definite con un decreto dell'Ordinario, sarebbero tutte materia riferentisi ad un interesse. [...] Ma questo criterio non è accettabile nel campo nostro, e mi perdonino le LL.EE. I. Ilme e Rev.me se mi dilungo un poco a combatterlo; perché esso, a mio umile giudizio, porterebbe, se accettato, lo scompiglio nella legislazione ecclesiastica, e quindi è troppo necessario opporvi resistenza. [...] Ma vi è un argomento decisivo. L'interesse legittimo non è altro, in sostanza, che un diritto pubblico soggettivo. Ora il diritto pubblico soggettivo, specialmente se nell'individuo (di fronte allo Stato), presuppone necessariamente l'ordinamento costituzionale e l'assoggettamento dello Stato al diritto. Ora nella Chiesa il *princeps è legibus solutus*, e verso di lui non hanno che una *vim directivam coram Deo* le leggi dallo stesso emanate. Tanto meno apparirà accettabile questo criterio differenziale di diritto e di interesse, se lo si considera nel sistema moderno del cosiddetto contenzioso amministrativo, o giustizia amministrativa, quel sistema che qualche scrittore crede sia stato introdotto nel campo nostro per la Costituzione *Sapienti Consilio*".

²⁰⁸ Il primo *Schema de procedura administrativa*, del 16 novembre 1970, all'interno della distinzione delle vie di impugnazione contro l'atto amministrativo [cfr. 1) *Recursus ad superiorem hierarchicum, intra decem dies proponendus propter quilibet causam*; 2) *Recursus ad tribunal administrativum intra triginta dies proponendus, propter legem in procedendo vel in iudicando violatam vel propter potestatis abusum vel propter motiva falsa*; 3) *Actio iudicialis, si quis contendat ius suum subiectivum esse laesum*, in *Communicationes*, II, 1970, p. 193], accoglieva, seppur in via implicita, ma abbastanza chiaramente, il modello di riparto di giurisdizione forgiato sulla falsariga di quello italiano delle posizioni soggettive fatte valere, contrapponendo, *ex negativo*, pur senza enunciarla espressamente, la lesione dell'interesse a quella dello *ius subiectivum*. All'interno dello schema successivo, datato 20 aprile 1972, in *Communicationes*, IV, 1972, p. 38, pur assistendo ad un superamento del doppio sistema di tutela, persiste la configurazione di una situazione "ordinarie" alternativa a quella di diritto soggettivo, statuendosi, alla lettera e), che: "Tantum tribunalibus administrativis competit iudicare auctoritative circa onus reparandi damna illata ob actum illegitimum, qui ius subiectivum laeserit; hic casus

illustri, per quanto piuttosto isolati, pareri favorevoli ad un suo pieno accoglimento nelle dinamiche del sistema amministrativo canonico²⁰⁹.

La dottrina che si era occupata della problematica durante l'epoca successiva al Concilio Vaticano II, ma anteriore al nuovo Codice, aveva tentato di fornire una spiegazione circa le reali possibilità applicative del criterio di ripartizione delle competenze, fondato sulla distinzione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo²¹⁰, nonostante si trattasse di un periodo nel quale il dibattito scientifico intorno all'argomento era, pressoché, nullo²¹¹, sol che si consideri che, prima della riforma della

rarus est, quia ordinarie actus administrativi non attinent ad iura subiectiva, sed tantum ad interesse ordinis publici vel privati, quod non constituit verum ius subiectivum".

²⁰⁹ Cfr. PIO CIPROTTI, *La giustizia amministrativa nella revisione del Codex Iuris Canonici*, cit., pp. 130-131, il quale riteneva la distinzione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo "sostanziale ed indipendente dall'ordinamento giuridico si cui si tratti"; IDEM, *Future prospettive della procedura giudiziaria della Chiesa. Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario dei tribunali del Vicariato dell'Urbe*, cit., p. 116; IDEM, *Stato attuale e prospettive della giustizia amministrativa canonica*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCVIII, 1973, p. 354 ss. In senso nettamente contrario cfr. PAOLO MONETA, *Gli strumenti del governo ecclesiastico: l'atto amministrativo*, in JUAN IGNACIO ARRIETA (a cura di), *Discrezionalità e discernimento nel governo della Chiesa*, Marcianum Press, Venezia, 2008, p. 92, il quale osserva: "Non si può negare che ci sia stata, specialmente nella fase iniziale degli studi sull'atto amministrativo, un'eccessiva dipendenza dai modelli in vigore negli ordinamenti statali: ma, ormai da tempo, vi è una diffusa consapevolezza che il riferimento a questi modelli deve essere, costantemente, messo a confronto con la particolare natura e le specifiche esigenze della comunità ecclesiale".

²¹⁰ Cfr. PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 256.

²¹¹ La figura in esame non era assolutamente ben presente all'interno della canonistica del periodo: per qualche spunto isolato, e sempre tendente all'assimilazione con la concezione, propria del diritto italiano, di interesse occasionalmente e di riflesso protetto, qualora in connessione con un interesse generale, cfr. GIUSEPPE OLIVERO, *Sur le problème du droit subjectif dans le droit canonique*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, III, 1947, p. 407, ad avviso del quale il diritto soggettivo e l'interesse legittimo costituivano delle "categorie giuridiche astratte, la cui validità concettuale non dipende da alcun sistema di diritto positivo". Cfr. anche ANTONIO VITALE, *Note sul problema della distinzione fra giurisdizione e amministrazione nel diritto canonico*, cit., p. 320, il quale, invece, riteneva che la distinzione *de qua* costituisse "espressione di concetti puramente dogmatici" e, come tale, trovasse accoglimento soltanto in alcuni ordinamenti; in quello canonico, nello specifico, "non sarebbe concepibile, in termini netti, una differenza strutturale fra le due specie di situazioni soggettive". Lo stesso autore, tuttavia, non senza un alone di ambiguità, poco dopo riteneva che la distinzione in esame potesse essere, fruttuosamente, utilizzata "anche nel diritto della Chiesa, soprattutto in istituti quali il gratuito patrocinio ed il diritto all'ufficio" (*Ivi*, p. 330). Qualche accenno si rinviene anche in PIETRO GISMONDI, *La capacità giuridica degli acattolici*, in AA.VV., *Acta Congressus internationalis Iuris*

Curia Romana, la figura dell'interesse legittimo non presentava, in diritto canonico, alcuna rilevanza giuridica autonoma, mancando, da un lato, ogni tipo di protezione giurisdizionale qualificata nei confronti degli interessi qualificati dei singoli avverso gli atti della pubblica amministrazione, e, dall'altro, non si richiedendosi che il ricorrente fosse realmente portatore di una specifica situazione giuridica soggettiva²¹².

Secondo una prima ipotesi, si sarebbe potuto ritenere che l'istituzione della *Sectio Altera* non avesse modificato, in alcuna parte, la precedente competenza, spettante ai tribunali diocesani ordinari ed alla Rota Romana sulle questioni afferenti alla violazione di un diritto soggettivo, quantunque avvenuta ad opera di un provvedimento di natura amministrativa. Detti tribunali, in sostanza, sarebbero rimasti gli unici competenti in tale materia, mentre la *Sectio Altera* avrebbe visto devolvere presso la sua cognizione tutte le controversie in cui vi fosse la doglianza circa la violazione di un interesse legittimo da parte di un atto

Canonici, cit., pp. 144-145 e in JOSÉ ANTONIO SOUTO, *La potestad del Obispo diocesano*, in *Ius Canonicum*, VII, 1967, p. 442

²¹² Cfr. CORRADO BERNARDINI, *Problemi di contenzioso amministrativo canonico specialmente secondo la giurisprudenza della Suprema Rota Romana*, cit., p. 406, il quale osservava come il ricorso alle SS. Congregazioni, differentemente dal ricorso gerarchico previsto dal diritto statale, non fosse subordinato a particolari requisiti di legittimazione del ricorrente, essendo esso, infatti, "aperto a chiunque; basta l'interesse morale di ogni buon cattolico alla retta amministrazione del governo ecclesiastico per denunciare alla Santa Sede gli abusi e le irregolarità di una qualunque azione amministrativa (corsivo mio)". Si veda anche ARCANGELO RANAUDO, *Considerazioni su alcuni aspetti dell'attività amministrativa canonica*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCIII, 1968, pp. 328-329, il quale aveva parlato di interessi legittimi, immediatamente dopo la promulgazione della *Regimini Ecclesiae Universae*, per indicare una materia di spettanza delle Congregazioni. La sua definizione, d'altra parte, non entra particolarmente nello specifico: "Per interesse legittimo intendiamo, a prescindere dalle varie teorie avanzate, quelle situazioni giuridiche soggettive che non sono dalla legge tutelate con azioni giudiziarie vere e proprie, ed il cui esercizio sembra subordinato alla rimozione di determinati limiti da parte dell'autorità amministrativa", facendovi rientrare anche il diritto ai sacramenti. Prende atto della latitanza speculativa in merito, RAFFAELE COPPOLA, *Riflessioni sulla istituzione della Seconda Sezione della Segnatura Apostolica*, cit., p. 361: "Manca [...] da parte della dottrina canonistica in generale, qualsivoglia recezione del concetto di interesse legittimo, sebbene alcuni autori abbiano tentato di individuarlo con criteri variabili, a scopi meramente definitivi, o di esegesi e anche di costruzione dogmatica"; analogamente cfr. anche IGNACIO GORDON, *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*, cit., p. 349, nel senso di completa estraneità della nozione *de qua* dalla sistematica del *Codex Iuris Canonici* del 1917.

dell'autorità amministrativa²¹³. L'accoglimento di una siffatta ripartizione di competenze, tuttavia, avrebbe suscitato non poche perplessità ed incertezze, sol considerando come la tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi nei confronti della pubblica amministrazione, quale si cercava di affermare prima della promulgazione della *Regimini Ecclesiae Universae*, era ben lungi dal costituire un sistema di protezione completo, soddisfacente ed organico di tali posizioni giuridiche soggettive. Come osservato, infatti, anche a voler seguire la tesi più liberale e più avanzata tra quelle consentite dall'ordinamento allora vigente, la garanzia giurisdizionale risultava, chiaramente, accordata unicamente ai diritti soggettivi che fossero stati lesi da un decreto amministrativo dell'ordinario, e non certamente a quelli colpiti da un provvedimento emanato dalle Congregazioni o, in ogni caso, dai dicasteri amministrativi della Curia Romana, sia in via diretta che in sede di riesame di un precedente provvedimento dell'autorità amministrativa gerarchicamente subordinata²¹⁴.

Il tutto a tacere, poi, di numerose, altre ipotesi (materia di uffici, benefici, rimozione e traslazione di parroci ecc.) nelle quali la legge, in applicazione della riserva generale²¹⁵ contenuta nel can. 1667 del *Codex*

²¹³ Agendo, il legislatore canonico, allo stesso modo di quello italiano, ai tempi dell'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato, proprio allo scopo di evitare che una larga categoria di situazioni soggettive, scaturenti dai rapporti con l'autorità amministrativa, restasse sprovvista di tutela giurisdizionale.

²¹⁴ Cfr. PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 257; analogamente cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *L'inefficace tutela dei diritti (can. 221): presupposto della giuridicità dell'ordinamento canonico*, in *Fidelium Iura*, VIII, 1998, pp. 227-264.

²¹⁵ Cfr. CORRADO BERNARDINI, *Problemi di contenzioso amministrativo canonico specialmente secondo la giurisprudenza della Suprema Rota Romana*, cit., pp. 390-396, il quale faceva notare come costituissero un'eccezione al principio della competenza giurisdizionale in tema di diritti soggettivi, e fossero sottratte, dunque, alla cognizione del giudice ordinario, le controversie attinenti al modo e alla misura di divisione, tra il parroco ed i canonici di una collegiata suppressa dalle leggi civili, di un supplemento di congrua pagato dal governo (cfr. *Decretum S.C. Concilii ad dirimendas*), nonché le cause di precedenza del diritto *ante Codicem*; le controversie in merito ai confini parrocchiali oggetto di definizione; quelle sulla rimozione e traslazione di parroci inamovibili, *ex cann. 2142-2194 C.I.C.* del 1917; i

piano-benedettino del 1917 (“*quodlibet ius [...] actione munitur, nisi aliud expresse cautum sit*”), escludeva in maniera categorica la protezione in via giudiziaria dei diritti facenti capo ai singoli.

Mediante l’attribuzione alla *Sectio Altera* della sola giurisdizione in merito alla violazione degli interessi legittimi, perciò, sarebbe rimasta incompleta la definizione precisa riguardo la tutela da apprestare a tutti quei casi per i quali, pur facendosi questione di diritti soggettivi, l’ordinamento precedente non ammetteva la competenza dei tribunali ordinari. Su questo punto, la dottrina è ferma nel ritenere impossibile arrivare ad una soluzione soddisfacente, giacché, da un lato, l’attribuzione della cognizione su tali fattispecie al giudice ordinario, oltre ad incontrare serie difficoltà per quanto concerne il controllo sull’operato delle Congregazioni romane, non avrebbe trovato fondamento in alcuna disposizione di legge, e, dall’altro, sarebbe stato alquanto complesso escludere, per queste stesse ipotesi, qualsiasi tutela giudiziaria a beneficio del solo ricorso in via amministrativa, senza con ciò porsi in aperto contrasto con l’innegabile intendimento del legislatore canonico di offrire ai singoli fedeli una tutela giurisdizionale a carattere generale nei confronti dell’autorità amministrativa²¹⁶.

Sotto un’altra angolazione, poi, va comunque osservato come, sempre accogliendo la prima ipotesi summenzionata di utilizzo del criterio di ripartizione delle competenze fondato sulla distinzione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo, il sistema canonico si sarebbe trovato a costituire una pedissequa, quanto mal riuscita, imitazione del sistema di giustizia amministrativa proprio dell’ordinamento italiano, all’interno del quale la competenza, tuttavia, viene ripartita tra il giudice ordinario ed un giudice speciale (Tribunali amministrativi regionali e Consiglio di Stato), quest’ultimo inquadrato, seppur con certe

provvedimenti in materia penale adottati per mezzo dei precetti; tutti i provvedimenti dell’ordinario in materia di uffici e benefici.

²¹⁶ In questo senso si veda, ancora, PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell’autorità amministrativa nell’ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 258.

prerogative di indipendenza ed imparzialità, tra gli organi della pubblica amministrazione dall'art. 113 della Costituzione²¹⁷.

Da questa prospettiva, la ripartizione sulla base del suddetto criterio trova una sua giustificazione logica nella teoria della divisione dei poteri; nel caso degli interessi legittimi, infatti, il giudizio sul comportamento tenuto dalla pubblica amministrazione risulta, necessariamente, dotato di una maggiore incisività, trattandosi, solitamente, di effettuare un sindacato sul suo potere discrezionale, sembrando più opportuno affidarlo ad un organismo che, per quanto imparziale e non suscettibile di essere, tecnicamente, inquadrato negli apparati dell'amministrazione attiva, non ne sia, tuttavia, completamente estraneo. Differente si presenta, invece, la situazione nell'ordinamento canonico, nel quale, a parte la meno rigida distinzione dei poteri²¹⁸, la *Sectio Altera* non costituisce un organo, con funzioni giudiziarie, appartenente al *corpus* di apparati della pubblica amministrazione, bensì rappresenta una sezione, dotata di una particolare specializzazione in funzione delle attribuzioni peculiari conferitele per legge, di un tribunale, la Segnatura Apostolica, indubbiamente parte integrante del sistema giudiziario della Chiesa, la cui giurisprudenza costituisce, ormai, autentico "formante" dell'intero ordinamento²¹⁹.

Ne deriva che, in ordine ad una tale, prima, ipotesi ricostruttiva di applicazione della distinzione in esame, alcun elemento, né dal punto di vista storico-sistematico né da quello comparatistico, inducesse a ritenere esclusa, dalla competenza della *Sectio Altera*, la competenza in relazione alle controversie in tema di diritti soggettivi e ad attribuire, in parallelo, a tale organo l'esame delle sole controversie ove si facesse questione di un

²¹⁷ In argomento si rinvia, più approfonditamente, a CARLO TALICE, *Diritto amministrativo*, 7° ed., Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2008, p. 202.

²¹⁸ Cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *La tutela giudiziale dei diritti nella Chiesa. Il processo può essere cristiano?*, in JAMES J. CONN - LUIGI SABBARESE (a cura di), *Iustitia in caritate. Miscellanea di studi in onore di Velasio De Paolis*, cit., pp. 507-522.

²¹⁹ Cfr. CHRISTIAN BEGUS, *Adnotationes in Decreta*, in *Apollinaris*, LXXXV, 2012, p. 452.

interesse legittimo leso da un provvedimento dell'autorità amministrativa ecclesiastica. In difetto di una disposizione legislativa in tal senso, e, anzi, in presenza di una formula dal carattere generale e omnicomprensivo, quale l'art. 106 della *Regimini Ecclesiae Universae*, non restava che riconoscere a tale organo la facoltà di riconoscere, indistintamente, di tutte le controversie ove fosse in gioco la lesione sostanziale di un interesse del singolo ad opera di un provvedimento amministrativo.

Secondo un'altra ipotesi ricostruttiva, invece, si sarebbe dovuta rivolgere l'attenzione all'ipotesi che il legislatore canonico, riconosciuta la validità e la fondatezza di quelle istanze poste in rilievo dalla dottrina canonistica più sensibile al problema della garanzia dei diritti individuali²²⁰, avesse voluto farle proprie *in toto*, limitandosi, così, a confermare e perfezionare, tramite l'istituzione della *Sectio Altera*, una forma di controllo giurisdizionale sugli atti amministrativi lesivi dei diritti soggettivi. Ne sarebbe conseguito, in tal modo, che la Segnatura Apostolica, e non più i tribunali ordinari, avrebbe avuto cognizione delle controversie amministrative vertenti su diritti soggettivi, mentre avverso la violazione, da parte di un atto amministrativo, di meri interessi protetti²²¹, nulla sarebbe mutato rispetto al precedente assetto,

²²⁰ Cfr. PEDRO JUAN VILADRICH, *Teoría de los derechos fundamentales del fiel. Presupuestos críticos*, cit., pp. 38-90; in senso conforme, JOSÉ MARIA GONZÁLEZ DEL VALLE, *Derechos fundamentales y derechos públicos subjetivos en la Iglesia*, cit., p. 187. Sul punto cfr. anche GREGORIO DELGADO DEL RIO, *Los recursos administrativos canónicos*, in AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del Congresso Internazionale di diritto canonico. Roma, 14-19 gennaio 1970*, vol. III, cit., pp. 515-532; GIUSEPPE CASUSCELLI, *Premesse per uno studio sul contenzioso amministrativo canonico*, *Ivi*, pp. 325-332. Si vedano anche le posizioni più misurate di RENATO BACCARI, *La giurisdizione amministrativa locale nel diritto canonico*, cit., p. 380, il quale, in riferimento all'utilizzo della categoria di interesse legittimo, in particolare, suggerisce di non ricorrere a schematiche classificazioni e distinzioni, ma di fare uso del "termine più generale di situazioni giuridiche soggettive".

²²¹ Per l'uso di questo termine, seppur nella prospettiva del risarcimento del danno, cfr. GIAN PAOLO MONTINI, *Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, cit., p. 197.

rimanendo, come unico rimedio esperibile, quello del ricorso in via amministrativa alla congregazione competente.

E però, anche accogliendo una simile impostazione, risultava di immediata evidenza come si sarebbe giunti alla conseguenza di privare di ogni contenuto innovativo, riducendone, sensibilmente, i margini di operatività, la riforma del diritto amministrativo canonico di quel periodo, la cui finalità precipua era da ravvisare proprio nell'intenzione di offrire una maggiore protezione ai singoli contro eventuali abusi dell'autorità²²². Va, infatti, tenuto presente come, nella dinamica dei rapporti con l'amministrazione, vi sia una netta predominanza delle situazioni di interesse protetto²²³ e, per contro, siano estremamente rare le circostanze in cui l'autorità riconosca ai privati una situazione di diritto soggettivo puro e semplice; considerazione ancor più realistica in diritto canonico, ove le esigenze pastorali dettate dal bene supremo della

²²² Cfr. MARIO FRANCESCO POMPEDDA, *Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in PIO VITTORIO PINTO (a cura di), *Commento alla "Pastor Bonus" e alle norme sussidiarie della Curia Romana*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2003, p. 176 ss.

²²³ Cfr. ARTURO CARLO JEMOLO, *Esiste un diritto dei fedeli al Sacramento?*, cit., p. 142, il quale qualificava diversamente le posizioni giuridiche dei fedeli, a seconda che si riferissero ad "interessi aventi contenuto più materiale e tangibile", oppure costituissero "i coefficienti primari della qualità di fedele". I primi erano potenzialmente idonei a far sorgere dei veri diritti; i secondi, invece, benché più rilevanti, davano luogo a "interessi [...] che non trovano protezione se non nei principî generali i quali presiedono all'ordinamento della confessione". Ai fini pratici, tuttavia, l'inesistenza di un vero e proprio diritto a protezione degli interessi spirituali, quale la ricezione di un sacramento, implicava il mancato riconoscimento della possibilità di risarcimento degli eventuali danni arrecati da un indebito rifiuto del ministro, in quanto la lesione, sia essa soltanto morale o anche di tipo economico, "non sarebbe, comunque, *contra ius*". A conclusioni parzialmente e, probabilmente, solo formalmente diverse giunge lo stesso, illustre, A. in un altro interessante contributo: cfr. IDEM, *L'interesse dei fedeli alla venerazione di un'immagine sacra*, cit., p. 157, ove osserva come, benché l'interesse dei fedeli alla venerazione di un'immagine sacra potesse essere considerato giuridicamente rilevante, seppur a determinate condizioni (*id est* soddisfacimento di un bisogno di culto, non generico ma specifico, legato alla particolare devozione suscitata dall'oggetto nella tradizione e nella sensibilità religiosa dei credenti; corrispondenza ad un'esigenza diffusa e non meramente individuale), tuttavia alla pretesa fosse ricondotto un contenuto esclusivamente di natura negativa, *rectius* "come interesse a non vedere variate le modalità con le quali è, attualmente, soddisfatto". In questa prospettiva, la tutela dinanzi alla potestà discrezionale del vescovo si riduceva a quella degli interessi legittimi, di promuovere un giudizio di legittimità alla corretta applicazione della normativa da parte dell'autorità gerarchica (cfr. *Ivi*, pp. 168-169).

salus animarum, che i *Christifideles* sono chiamati a perseguire ciascuno in armonia con le proprie funzioni e la propria personalità²²⁴, e di cui deve informarsi, a maggior ragione, anche lo strumento processuale²²⁵, impongono l'attribuzione, in capo all'autorità amministrativa, di poteri sufficientemente discrezionali "che mal si conciliano con la presenza di una situazione giuridica qualificabile come diritto soggettivo"²²⁶.

In questi ostacoli risiedeva tutta la difficoltà di concepire una istituzione, da parte del legislatore, di una nuova sezione specializzata presso un supremo tribunale della Chiesa con compiti, però, fortemente limitati e circoscritti ad una casistica di rara esplicazione, suscettibili, peraltro, di essere ottemperati anche dalla giurisdizione ordinaria, sol che si fosse acceduto ad una semplice interpretazione, in via estensiva, del diritto all'epoca vigente. Tanto più che una simile impostazione teorica non solo esulava da qualsiasi disposizione testuale da parte della *Regimini Ecclesiae Universae* o delle *Normae Speciales*, ma, anzi, trovava un insormontabile ostacolo proprio nella stessa, fondamentale, disposizione dell'art. 106 della Costituzione Apostolica *de qua*.

Facendo, infatti, riferimento, in generale, agli atti dell'autorità amministrativa ecclesiastica, senza alcuna forma di restrizione e limitazione, ma, in particolare, sancendo espressamente la possibilità di esperire il ricorso alla *Sectio Altera* in un momento successivo rispetto a quello proposto, in via amministrativa, presso la Congregazione di competenza, la norma lasciava intendere la chiara volontà di non

²²⁴ Cfr. JEAN LECLERCQ, *Ecclesia "Corpus Christi" et "Sacramentum Fidei"*, in AA.VV., *Chiesa, diritto e ordinamento della "Societas Christiana" nei secoli XI e XII. Atti della IX Settimana Internazionale di studio. Mendola, 28 agosto-2 settembre 1983 (Miscellanea del Centro Studi Medioevali, XI)*, Vita e Pensiero, Milano, 1984, p. 17. Cfr. anche GIACOMO INCITTI, *Il Popolo di Dio. La struttura giuridica fondamentale tra uguaglianza e diversità*, Urbaniana University Press, Città del Vaticano, 2000, pp. 17-18.

²²⁵ Cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Fondamenti teologici del diritto processuale canonico. Sul ruolo del processo per la comprensione dell'essenziale dimensione giuridica della Chiesa*, in CARLOS JOSÉ ERRÁZURIZ - LUIS NAVARRO (a cura di), *Il concetto di diritto canonico. Storia e prospettive*, cit., pp. 267-300.

²²⁶ Si esprime così PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 260.

considerare il rimedio in oggetto in un'ottica di alternatività, riguardo a determinate materie, bensì in una prospettiva *ad adiuvandum*, a maggior garanzia delle posizioni giuridiche dei singoli, rispetto a quello in via amministrativa. Proprio su questa base si fondava, perciò la radicale esclusione dell'utilizzo della distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi ai fini della delimitazione del riparto di giurisdizione²²⁷, non ritenendola in nessun modo adatta a sussistere nell'ordinamento canonico. Mentre sul piano processuale, l'impossibilità di prospettare, in via formale, la figura dell'interesse legittimo nell'ordinamento canonico, durante la fase della promulgazione della Costituzione *Regimini Ecclesiae Universae*, fosse, pressoché, incontestabile, per i motivi appena esposti, sul piano dei rapporti sostanziali tra gerarchia e fedeli, tuttavia, molti riconoscevano la rilevanza della discriminazione tra le diverse situazioni giuridiche soggettive, al fine di dare un più completa definizione della posizione del fedele dinanzi al potere discrezionale esercitato dall'amministrazione²²⁸, giungendo, finanche, a ritenere che l'interesse legittimo rappresentasse la figura giuridica soggettiva di gran lunga più frequente e prevalente, pur mancando sistematiche elaborazioni teoriche della fattispecie *de qua*, sotto il profilo della

²²⁷ Cfr. ARCANGELO RANAUDO, *Il contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 557; IGNACIO GORDON, *Interessi legittimi, diritti soggettivi e giustizia amministrativa ecclesiastica*, in AA.VV., *Persona e ordinamento nella Chiesa. Atti del II Congresso Internazionale di Diritto Canonico (Milano 10-16 settembre 1973)*, cit., pp. 392-397, il quale denunciava la matrice positivista della distinzione tra diritto soggettivo e interesse legittimo; IDEM, *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*, cit., p. 367. Interessanti anche le considerazioni di DOMENICO STAFFA, *De distinctione inter iurisdictionem ordinariam et administrativam in iure canonico*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXV, 1976, pp. 5-11 e di EDUARDO LABANDEIRA, *El objeto del recurso contencioso-administrativo en la Iglesia y los derechos subjetivos*, in *Ius Canonikum*, XX, 1980, p. 155.

²²⁸ Cfr. PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 129 ss.; IDEM, *Nova configuratio obiecti primarii competentiae supremi organismi contentioso-administrativi*, cit., p. 565; MARIO PETRONCELLI, *Persona e ordinamento nel diritto amministrativo della Chiesa*, in AA.VV., *Persona e ordinamento nella Chiesa. Atti del II Congresso Internazionale di Diritto Canonico (Milano 10-16 settembre 1973)*, cit., p. 408.

struttura ontologica e delle conseguenze giuridiche relative alla sua applicazione all'interno del sistema canonico²²⁹.

Una timida emersione della nozione in oggetto, quale criterio distintivo di riparto tra la via giudiziaria e quella amministrativa, era stata, in precedenza, riscontrata alla luce del sistema di tutela delineato dalla *Sapienti Consilio*²³⁰. Fondamentalmente si trattava di una proposta teorica motivata, più che da istanze di chiarezza concettuale e di sistemazione concettuale, dalla necessità di approntare una operazione ermeneutica finalizzata a circoscrivere la sottrazione del controllo giudiziario dell'attività amministrativa ai soli provvedimenti non direttamente connessi con la lesione di un diritto soggettivo²³¹. In ciò risiede la forte componente analogica con lo schema teorico predisposto nell'ordinamento italiano, nonché, *funditus*, con tutto il dibattito civilistico retrostante. Pur nella sicura apprezzabilità del tentativo, tuttavia, trattasi di uno strumento palesemente inadeguato e sostanzialmente difforme dall'autentica *voluntas legislatoris*, confermato anche dalla circostanza per cui non è dato rinvenirne tangibili e concrete applicazioni all'interno della giurisprudenza e della prassi della Curia Romana²³².

²²⁹ Cfr. RAFFAELE COPPOLA, *Riflessioni sulla istituzione della Seconda Sezione della Segnatura Apostolica*, cit., p. 362.

²³⁰ Sul punto cfr. BENEDETTO OJETTI, *De Romana Curia commentarium in Constitutionem apostolicam "Sapienti Consilio", seu de Curiae plana reformatione*, cit., p. 23; TEOFILO SANTA CHIARA, *Giustizia civile e giustizia ecclesiastica*, cit., p. 430. Si veda anche JOSEPHUS JOHNSON, *De distinctione inter potestatem iudicalem et potestatem administrativam in iure canonico*, cit., p. 262.

²³¹ Cfr. MASSIMO DEL POZZO, *Spunti di riflessione ed elementi di confronto sull'interesse legittimo nel contenzioso amministrativo canonico*, in EDUARDO BAURA - JAVIER CANOSA (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., p. 436.

²³² Come acutamente osservato da PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 218, i primi assertori della nozione canonistica di interesse legittimo si sono limitati a proporre l'utilità del criterio invocato, senza, tuttavia, precisarne il concetto (la cui accezione è presupposta o richiamata), e senza valutarne la conformità con le caratteristiche e la specificità dell'ordinamento canonico. Nello specifico, l'A., critica la non approfondita trattazione che della figura in esame fornisce JOSEPHUS JOHNSON, *De distinctione inter potestatem iudicalem et potestatem administrativam in iure canonico*, cit., p. 262, il quale, dopo aver sottolineato la

Ma, indubbiamente, un punto di svolta fu rappresentato dalla feconda e produttiva stagione successiva all'indizione dell'assise conciliare ed alla stesura dei *Principia* ad opera del Sinodo dei Vescovi del 1967²³³, quale prolungamento naturale dell'istituzione della *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica e nel *clou* dei lavori di revisione del *Codex*. Tale periodo ha costituito, senza dubbio alcuno, il segmento più altro della discussione circa la strutturazione della giustizia amministrativa nella Chiesa, segnalandosi, in proposito, discussioni serrate in relazione all'applicabilità o meno della figura dell'interesse legittimo nell'ordinamento canonico. Né si trattava della semplice esportazione del sistema di riparto della giurisdizione così come adottato nell'ordinamento statale, al pari del periodo immediatamente precedente, bensì di un tentativo di dibattito circa la stessa validità scientifica del concetto, al cospetto di un processo amministrativo canonico rinnovato, considerato, *illo tempore*, ancora in divenire²³⁴.

Invero, a dispetto di quanti si erano dimostrati, come già si è avuto modo di evidenziare, a favore di (o, per lo meno, non contrari ad) un utilizzo della figura in oggetto nel campo giuridico ecclesiale²³⁵, la teoria dell'interesse legittimo non soltanto si è imbattuta in insormontabili

necessità di distinguere lo *ius proprie dictum* dall'interesse, spiegava che: "*Ius proprie dictum est facultas moralis aliquid faciendi, exigendi, omittendi. Interesse, quod appellari potest etiam ius improprie dictum, est id quod affert utilitatem, commodum, quod cedit in proprium bonum sed non semper includit facultatem inviolabilem*". Allo stesso modo, taccia di insufficienza espositiva anche MATTHAEUS CONTE A CORONATA, *Institutiones Iuris Canonici*, 2° ed., vol. I, Marietti, Torino, 1939, pp. 402-403, il quale si limitava a rilevare come la differenza tra diritto ed interesse si racchiudesse nel fatto che "*ius includit semper interesse, non item et contra omne interesse includit ius; ius est interesse quod actione iudiciali fulcitur*".

²³³ Particolarmente rilevanti, sul tema, il *Principium VI* "*De tutela iurium personarum*", ed il *Principium VII* "*De ordinanda procedura ad tuenda iura subiectiva*", entrambi ampiamente citati.

²³⁴ In questo senso MASSIMO DEL POZZO, *Interesse legittimo ed esigenze di tutela contenzioso-amministrativa sostanziali nella Chiesa*, cit., p. 40.

²³⁵ Cfr. PIETRO GISMONDI, *Alcuni problemi sulla giustizia amministrativa nell'ordinamento canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 4, 1974, p. 320; ANTONIO VITALE, *Note sul problema della distinzione fra giurisdizione e amministrazione nel diritto canonico*, cit., p. 331; ENRICO BERNARDINI, *L'istituzione della "Sectio Altera" del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in BARTHOLOMEW KIELY (a cura di), *Ius Populi Dei. Miscellanea in honorem Raymundi Bidagor*, vol. I, cit., p. 46.

ostacoli al suo ingresso nella legislazione canonica, ma non ha, neppure, trovato terreno fertile nel pensiero amministrativistico canonico dominante. Tralasciando l'endemica problematicità teorica afferente alla possibilità di ammettere la figura di un interesse occasionalmente ed indirettamente protetto nella dinamica dell'azione amministrativa canonica, ciò che veniva contestato era, innanzitutto, l'utilità pratica dell'esatta qualificazione della posizione giuridica del ricorrente, nonché l'elevato coefficiente di artificiosità di tale distinzione nelle maglie di un ordinamento completamente estraneo alla logica della separazione dei poteri così come formulata nella dogmatica giuridica degli ordinamenti secolari²³⁶. Con l'entrata in vigore del *Codex* del 1983 e la corrispondente archiviazione del progetto relativo all'introduzione dei tribunali amministrativi locali, nonché l'estensione del *petitum* a campi d'azione esulanti la mera legittimità e sfocianti nel merito sostanziale²³⁷,

²³⁶ Sul punto cfr. MICHEL BONNET, *De origine distinctionis "ius-interesse"*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978, p. 639 ss.

²³⁷ Come insegnato autorevolmente da ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 575, il piano del merito comprende tutti i poteri rimessi sia alla discrezionalità amministrativa che alla c.d. discrezionalità tecnica dell'amministrazione. Va ricondotto alla sfera del merito, perciò, "ogni aspetto dell'attività amministrativa nel quale sia lasciata all'autorità una possibilità di valutazione, non alla stregua di norme giuridiche [...]. Vi rientra, dunque, da un lato, tutto ciò che cade, esclusivamente, sotto regole tecniche e altre regole di buona amministrazione; dall'altro, pure tutto ciò che, a prescindere dall'osservanza di tali regole, attiene alle scelte discrezionali dell'amministrazione in vista della realizzazione degli interessi affidati alle sue cure". Cfr. anche JÓSEF KRUKOWSKI, *An vitium quoad meritum ex obiecto competentiae supremi organismi contentioso-administrativi excludendum sit*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978, pp. 657-661, ad avviso del quale il vizio di merito andava interpretato come "*inaequalitas effectus actus administrativi cum norma legis divinae*", riuscendo, di conseguenza, a farlo rientrare nel controllo di legittimità considerato in senso estensivo. Evidenzia, ancora, l'A: "*Finis quidem huius legis est tutela iurium subiectivorum personis phisicis et moralibus ecclesiasticis debita. Fundamentum vero huius generis iurium non tantum lex ecclesiastica positiva est sed etiam lex divina naturalis ac positiva. Haec finalitas legis eo vel plenius perficietur cum ratio recursus ad Secundam Sectionem Signaturae Apostolicae continebit non solum violationem legis ecclesiasticae positivae, sed etiam violationem legis divinae positivae ac naturalis*".

si è assistito ad una sorta di stenosi dell'interesse della dottrina canonistica per l'intero settore di giustizia amministrativa²³⁸.

L'illustrazione del sistema delinato dal legislatore, così come la cristallizzazione dell'assetto normativo esistente, interrotta unicamente dalla più volte ricordata innovazione della *Pastor Bonus*, ha costituito una ragione significativa per un tentativo di sistematizzazione organica della questione²³⁹, a scapito di tentativi teoretico-fondamentali di carattere più generale²⁴⁰. Nella fattispecie, la presa di coscienza circa la mancata ricezione delle istanze e delle spinte verso un sindacato giurisdizionale maggiormente incisivo e penetrante dell'amministrazione ecclesiale, ha contribuito non poco a rafforzare la convinzione, ormai radicata, dell'esclusione di una vera e propria scissione tra le giurisdizioni, nonché della non opportunità della distinzione delle relative figure tipo²⁴¹. In questa prospettiva, anche i riferimenti alla giurisprudenza della Segnatura Apostolica non hanno offerto significativi spunti utili alla riconsiderazione del problema in esame.

In epoca più recente, peraltro, la questione è stata, abbastanza sovente, affrontata più come una speculazione teorica che come argomento di reale interesse²⁴², anche sulla base di un, ormai, pacifico

²³⁸ Cfr. RINALDO BERTOLINO, *La tutela dei diritti nella Chiesa. Dal vecchio al nuovo Codice di diritto canonico*, cit., p. 155, ove l'A. lamenta l'assenza di un sistema completo e moderno di giustizia amministrativa canonica, considerandola "la più grave manchevolezza del Codice".

²³⁹ In questo senso cfr. ZENON GROCHOLEWSKI, *Giustizia amministrativa nel nuovo Codice di Diritto Canonico*, cit., p. 334.

²⁴⁰ Cfr. PATRICK VALDRINI, *Injustices et protection des droits dans l'Église*, cit., pp. 28-53.

²⁴¹ Sul punto cfr. RENATO BACCARI, *Il controllo giurisdizionale degli atti dell'amministrazione ecclesiastica nel nuovo Codex Iuris Canonici*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1987, p. 17 ss., il quale, oltre a ribadire la propria perplessità in relazione all'introduzione della giurisdizione amministrativa di legittimità nel sistema canonico, si sofferma, in via continuativa, sull'impossibilità di dividere l'interesse legittimo dal diritto soggettivo in campo canonistico. Cfr. anche IDEM, *Scritti minori*, vol. I, Cacucci, Bari, 1997, *passim*.

²⁴² Cfr. JULIÁN HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, cit., p. 17: "I diritti soggettivi, della cui tutela si occupa la giustizia amministrativa, hanno certamente connotazioni diverse nella società civile e nel Popolo di Dio"; FRANCESCO SAVERIO SALERNO, *Il giudizio presso la "Sectio Altera" del S.T. della Segnatura Apostolica*, cit., pp. 145-146, il quale

superamento della teoria della prospettazione indipendente della categoria dell'interesse legittimo, in ambito ecclesiale²⁴³, verificatasi anche all'interno di altre e diversificate realtà giuridiche, appartenenti anche a *backgrounds* teorico-pratici del tutto diversi²⁴⁴. Il baricentro

auspica di evitare una "canonizzazione" della distinzione civilista tra diritto soggettivo ed interesse legittimo". Ancor più decisa la posizione di GIAN PAOLO MONTINI, *Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, cit., pp. 196-197: "Ritengo, infatti, che la nozione di interesse legittimo non debba entrare nell'ambito canonico per molti motivi, di cui accennerò ai principali. È, anzitutto, nozione conosciuta solo dal diritto civile italiano, [...] si presenta oggi come una nozione ingombrante [...]. In terzo luogo, gli ordinamenti che non possiedono tale nozione, hanno risolto i medesimi problemi [...] con maggior agilità e pertinenza alla realtà".

²⁴³ Cfr. SERGIO FELICE AUMENTA, *La tutela dei diritti dei fedeli nel processo contenzioso amministrativo canonico*, Pontificia Università Lateranense - MURSIA, Città del Vaticano, 1999, p. 98, il quale afferma: "In definitiva, pare assodato che la distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi non sarebbe di grande aiuto in campo canonico: soprattutto non aiuterebbe a definire meglio la natura del ricorso contenzioso amministrativo". "[...] Detto *per transennam*, la distinzione teorica tra diritti soggettivi ed interessi legittimi sembra, d'altra parte, aver esaurito gran parte della sua efficacia anche rispetto alla pratica giurisprudenziale dei tribunali italiani" (*Ibidem*, n. 195). Si rinvia anche a FRANCESCO D'OSTILIO, *Il diritto amministrativo della Chiesa*, cit., p. 493. Interessante, poi, quanto affermato da RAFFAELE COPPOLA, *Problematica delle situazioni giuridiche soggettive e diritto canonico*, cit., p. 122: "L'ordinamento canonico costituisce il terreno più adatto per saggiare la validità di quella teoria, compiutamente dimostrata, secondo cui non solo la dicotomia diritti soggettivi-interessi legittimi si rivela inconsistente sul piano sostanziale per l'intrinseca omogeneità delle due posizioni, ma, «*in rerum natura* non esistono diritti soggettivi, esistono interessi che sorgono da determinati fatti e che, in quanto la legge li riconosca e li garantisca, noi chiamiamo diritti» (cfr. SALVATORE SATTA, *Diritto processuale civile*, CEDAM, Padova, 1959, p. 100). Secondo la medesima teoria, avversa all'opinione dominante, il diritto soggettivo «ha per suo contenuto unico l'azione», e non potrebbe essere diversamente; da ultimo, in rapporto all'ordinamento, l'azione non può definirsi «come diritto e nemmeno come potere, che sono sempre astrazioni, ma come effettivo e concreto postulare l'ordinamento giuridico in proprio favore, in definitiva come viene fatto» (*Ivi*, p. 102 ss.)". In argomento cfr. anche HEINRICH STRAUB, *De obiecto primario competentiae Supremi Organismi contentioso-administrativi*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978, p. 547.

²⁴⁴ Cfr. PAUL HAYWARD, *Changes in ecclesiastical administrative justice brought about by the new competence of the "Sectio altera" of the Apostolic Signatura to award damages*, cit., pp. 672-673, il quale opera un interessante collegamento tra il risarcimento del danno, la cognizione nel merito ed i diritti soggettivi, tramite la "formal extension of 'petitum' to include subjective right". Per considerazioni analoghe si rinvia a JOSEPH PUNDERSON, *Contentious-Administrative Recourse to the Second Section of the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura*, in *Forum: A Review of Canon Law and Jurisprudence*, 7, 1996, p. 295; KENNETH K. SCHWANGER, *Contentious-Administrative Recourse before the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura*, in *The Jurist*, 58, 1998, p. 171 ss.; JOHN J. COUGHLIN, *The historical development and current procedural norms of administrative recourse to the Apostolic Signatura*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, XC, 2001, p. 661. Va

della questione, dunque, archiviati i toni polemici della *querelle*, anche a causa dell'assenza di reali forme di contraddittorio, ha subito un notevole spostamento in direzione più dell'ampliamento soggettivo della sfera di protezione, all'interno di quella delicata area di confine propria delle situazioni giuridiche a carattere meta-individuale²⁴⁵, le quali, tuttavia, non raramente implicano l'assunzione, alla base, della posizione di interesse legittimo, che, piuttosto, della rivendicazione di profili specifici di una ipotetica ed astratta figura alternativa al diritto soggettivo.

A conferma di quanto sinora assunto, depongono, senza dubbio alcuno, talune pronunzie della Segnatura Apostolica²⁴⁶, dal cui spettro emerge chiaramente una marcata prevalenza di vertenze basate, almeno in linea di principio, su autentiche posizioni soggettive di diritto²⁴⁷: si tratta di fattispecie quali l'impugnazione dell'atto di dimissione o deposizione di un religioso²⁴⁸, diritti di credito, cause *iurium* in materia

precisato, comunque, che la dottrina di matrice anglosassone suole distinguere tra il “*material object*” ed il “*formal object*” del ricorso, senza, peraltro, soffermarsi sulla qualificazione giuridica della posizione soggettiva vantata dal ricorrente, anche in considerazione della ragguardevole estensione semantica e concettuale dei termini comunemente adoperati, *id est* “*law*” e “*right*”.

²⁴⁵ Cfr. PAOLO MONETA, *La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa*, cit., p. 281.

²⁴⁶ Cfr. JAVIER CANOSA, *La funzione della giurisprudenza della Segnatura Apostolica nello sviluppo del diritto amministrativo canonico*, cit., p. 390.

²⁴⁷ In questo senso cfr. MASSIMO DEL POZZO, *Spunti di riflessione ed elementi di confronto sull'interesse legittimo nel contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 441. Fa notare poi JAVIER CANOSA, *Giurisprudenza della Segnatura Apostolica e prassi amministrativa*, in EDUARDO BAURA - JAVIER CANOSA (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., p. 101, n. 4, come, “[...] da quando è stato attuato il contenzioso amministrativo ai giorni nostri, possano essere individuate 40 decisioni del Collegio dei Giudici riguardanti dimissioni di membri di istituti religiosi, 17 riferite a rimozioni dei parroci e 12 relative alla soppressione delle parrocchie e/o la riduzione di chiese a usi profani non sordidi [...]”. Sul punto cfr. anche JORGE MIRAS, *Renovación de la praxis administrativa en las curias diocesanas*, in AA.VV., *Derecho Canónico en tiempos de cambio: Actas de las XXII Jornadas de Actualidad Canónica de la Asociación Española de Canonistas (Madrid, 3-5 de abril de 2002)*, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 2003, pp. 89-117.

²⁴⁸ Si veda, ad esempio, SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum* del Congresso, *Remotionis a paroecia*, 11 novembre 1969, in *Apollinaris*, XLIII, 1970, pp. 522, 524, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LX, 1971, pp. 331-333, in *Ius Canonicum*, XII, 1972, pp. 54-55, e in XAVIER OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, cit., coll. 5679-5680; SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum “traslationis”*, 20 gennaio 1973, Prot. N.

patrimoniale e di servizio, *et similia*. Non manca, tuttavia, neppure l'emersione di situazioni atte a configurare quei presupposti sostanziali della tutela in termini di puri e semplici interessi legittimi²⁴⁹, non essendo, tale nozione, del tutto estranea al lessico adoperato dal Tribunale apostolico²⁵⁰. Come pure è stato autorevolmente osservato, infatti, “alla Segnatura Apostolica, come tribunale amministrativo, uno

3211/72 C.A., citato da GIUSEPPE LOBINA, *Rassegna di giurisprudenza della “Sectio Altera” del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (1968-1973)*, cit., pp. 21-22. Sul punto, più approfonditamente, cfr. MARIE DOMINIQUE BOUIX, *Tractatus de parochia ubi et de vicariis parochialibus necnon monialium, militum et xenodochirum capellanis*, 3° ed., J. Lecoffre, Parisiis, 1880, pp. 365-420. In tempi più recenti di veda ZENON GROCHOLEWSKI, *Trasferimento e rimozione del parroco*, in AA.VV., *La parrocchia*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1997, p. 213, n. 46, ove si richiama SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Sententia*, 17 dicembre 1988, Prot. N. 18190/86 C.A., *coram PALAZZINI*. Cfr. anche SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Sententia “dimissionis”*, 20 maggio 1978, Prot. N. 8110/75 C.A., *coram ODDI*, in *Commentarium pro Religiosis et Missionariis*, LX, 1979, pp. 275-278, nonché in JAMES I. O’CONNOR (a cura di), *The Canon Law Digest*, vol. VIII, Canon Law Digest, Mundelein, 1978, pp. 480-485; SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Sententia “dimissionis”*, 15 dicembre 1979, Prot. N. 8984/77 C.A., *coram FELICI*, in *Commentarium pro Religiosis et Missionariis*, LXI, 1980, pp. 183-189. Riguardo l’iniziativa d’ufficio nell’esclusione, imposta *ad nutum Sanctae Sedis*, cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Sententia “exclusionis ad nutum Sanctae Sedis”*, 27 giugno 1981, Prot. N. 10896/79 C.A., *coram ODDI*, in *Commentarium pro Religiosis et Missionariis*, LXIII, 1982, pp. 280-283. Cfr. PABLO GEFAELL, *La tutela del soggetto nella perdita dell’ufficio*, in *Ius Ecclesiae*, VII, 1995, pp. 131-152; ROBERT SOULLARD, *Le contentieux de la vie consacrée à la Signature Apostolique*, in *L’Année Canonique*, 27, 1983, pp. 191-198. In via generale cfr. CHARLES LEFEBVRE, *L’importanza della giurisprudenza nella difesa dei diritti soggettivi*, in VINCENZO FAGIOLO - GINO CONCETTI (a cura di), *La collegialità episcopale per il futuro della Chiesa: dalla prima alla seconda assemblea del Sinodo dei Vescovi*, Vallecchi, Firenze, 1969, pp. 149-160.

²⁴⁹ Cfr. JAVIER CANOSA, *La funzione della giurisprudenza della Segnatura Apostolica nello sviluppo del diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 409-411.

²⁵⁰ Cfr. MARCO CARDINALE, *Le posizioni soggettive nella giurisprudenza della Sectio Altera*, cit., pp. 77-81, il quale, dopo aver evidenziato come la locuzione di interesse legittimo venga adoperata in una sola decisione, pur dandosene ingresso anche in altra fattispecie, afferma: “Abbiamo, così, esaurito l’esame delle posizioni soggettive nella giurisprudenza della *Sectio Altera*, finora resa pubblica; riteniamo di essere riusciti a dimostrare come le nozioni di diritto e di interesse vengano adoperate con notevole proprietà di linguaggio, a testimonianza di quanto forte sia sentita dai giudici del contenzioso-amministrativo canonico la possibilità, ed aggiungeremo l’opportunità, di tener distinte tra loro le molteplici figure che assumono le posizioni giuridiche dei privati tra loro o nei confronti del potere amministrativo”.

può ricorrere sia nel caso della violazione del diritto soggettivo sia nel caso della violazione dell'interesse legittimo"²⁵¹.

Il traguardo teorico raggiunto, più o meno concordemente, dalla dottrina, e poi recepito dalla giurisprudenza maggioritaria, secondo cui la tutela contenzioso-amministrativa canonica si estenderebbe a posizioni giuridiche soggettive di vantaggio differenti e variegate tra loro (tra cui, chiaramente, diritti soggettivi ed interessi legittimi), senza che si riveli indispensabile l'esatta codificazione dei loro caratteri strutturali e la loro qualificazione ontologica, non sembra appagare del tutto, vuoi in punto di risultato pratico, che pure, tenendo presente l'allargamento di tutela, potrebbe, con qualche sforzo, essere ritenuto accettabile, vuoi, soprattutto, in punto di modalità ambigue ed imprecise relative all'impostazione della questione²⁵², facendosi rientrare dalla finestra quanto si era fatto uscire dalla porta²⁵³.

Il *vulnus* lamentato da autorevole dottrina circa quarant'anni or sono (assenza di una definizione e di un approfondimento prettamente canonistici della nozione in oggetto), sembra, tutt'oggi, molto lontano dall'essere, compiutamente, superato. La prospettiva analitica puramente orientata in senso descrittivo, unitamente all'adozione concettuale dell'elaborazione giuridica secolare italiana, assunta dalla maggior parte della dottrina canonistica, implicano, in senso chiaramente negativo, un

²⁵¹ Cfr. ZENON GROCHOLEWSKI, *I tribunali*, cit., p. 410, ove, dando per scontata l'estensione del fondamento soggettivo della tutela, l'A. si pone la questione relativa alla risarcibilità del danno derivante dalla violazione dell'interesse legittimo.

²⁵² Interessanti, sul punto, le parole di SERGIO FELICE AUMENTA, *La tutela dei diritti dei fedeli nel processo contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 98: "Dottrina e giurisprudenza si sono, così, orientate verso una nozione di diritto soggettivo che comprenda, al suo interno, qualunque interesse giuridico soggettivo tutelato dall'ordinamento (sia direttamente, sia indirettamente, cioè in connessione con un interesse pubblico). Questo concetto sembra sufficientemente ampio a garantire le esigenze di protezione della parte privata". In senso analogo cfr. anche PAOLO MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, cit., pp. 208-209; FRANCESCO D'OSTILIO, *Il diritto amministrativo della Chiesa*, cit., p. 496; EDUARDO LABANDEIRA, *El objeto del recurso contencioso-administrativo en la Iglesia y los derechos subjetivos*, in IDEM (a cura di), *Cuestiones de Derecho Administrativo Canónico*, EUNSA, Pamplona, 1992, p. 50.

²⁵³ Così MASSIMO DEL POZZO, *Interesse legittimo ed esigenze di tutela contenzioso-amministrativa sostanziali nella Chiesa*, cit., p. 45.

utilizzo alquanto strumentale e servente della distinzione, quale criterio di riparto, limite alla risarcibilità o delimitazione dell'estensione del sindacato giurisdizionale, il quale pare allontanarla dal raggiungimento del suo intimo e sostanziale significato. In quest'ottica, l'assunzione storica ed esistenziale del configurarsi di una sorta di doppia tutela ordinamentale, comporta, inevitabilmente, una rinuncia in termini di esplorazione, *iure canonico*, della natura e dell'essenza della posizione giuridica *de qua*²⁵⁴, facendo sorgere un interrogativo: può, il diritto canonico, rinunciare, oltre che al criterio discrezionale, anche alla nozione stessa di interesse legittimo? Un tentativo di risposta può rinvenirsi in alcune considerazioni, che tengano in debito conto le osservazioni sinora svolte.

La figura dell'interesse legittimo ha rappresentato, nella dogmatica giuridica secolare, principalmente un espediente tecnico finalizzato a creare un varco di ingresso per le istanze di controllo giudiziale, in via compatibile con quella concezione dello Stato propria della scienza amministrativistica dell'ottocento, assumendo, come visto, l'accezione prevalente di interesse occasionalmente o indirettamente protetto, in vista della realizzazione piena dell'interesse pubblico, nei confronti del quale esercitava una funzione meramente ausiliaria e priva di autonomia. L'attenzione dominante per la correttezza e la legittimità dell'attività amministrativa aveva contribuito, peraltro, ad una conformazione, in senso prettamente oggettivistico, della giurisdizione amministrativa statale, obnubilandone la percezione della relativa posizione giuridica soggettiva fondamentale²⁵⁵.

²⁵⁴ Cfr. RAFFAELE COPPOLA, *Problematica delle posizioni giuridiche soggettive: profili sostanziali ed operativi dopo il nuovo Codice di diritto canonico*, cit., p. 61, nel senso che “gli orientamenti emersi [...] non impongono, dunque, l'enucleazione della figura interesse legittimo, la sola che per quanto sostenuto è da esaminare di fianco al diritto soggettivo con riguardo all'ordinamento canonico [...]”.

²⁵⁵ In questo senso cfr. FRANCO GAETANO SCOCA, *Sguardo storico sopra i contenuti e i limiti della tutela nei confronti dell'amministrazione*, in FRANCO BOLOGNINI (a cura di), *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico, civile,*

La Carta fondamentale, dal canto suo, operando una recezione dello *status quo*, ha contribuito all'edificazione di una declinazione del diritto di azione in chiave prettamente personalistica, cristallizzando, tuttavia, l'inopportuno ed artificioso criterio di riparto (artt. 24, 103 e 113 Cost.). Ne deriva che l'interesse legittimo, sorto nelle dinamiche storiche di un preciso contesto ordinamentale, ha mostrato di possedere anticorpi ampiamente resistenti al mutare dei tempi, sopravvivendo anche alla nuova concezione dello Stato e degli assetti di potere, nonché al mutato paradigma scientifico di riferimento²⁵⁶, seppur con alcune sfumature semantiche diversamente orientate. Nondimeno, pur avendo presente la storicità della nozione, sia da un punto di vista estrinseco che intrinseco, lasciano perplesse alcune sfumature afferenti alla sua giustificazione teorica, nonché a talune ipotesi ricostruttive prospettate.

A fronte di una primordiale concezione di stampo autoritaristico del potere, la primaria difficoltà di focalizzazione teorica della tutela amministrativa era da rinvenirsi nella problematicità insita nella configurazione di un rapporto giuridico all'interno del quale fosse possibile rinunciare alla convivenza (forzata) di due posizioni giuridiche antitetiche e complementari, *id est* diritto e obbligo, potestà e soggezione, a beneficio, invece, di entrambe le situazioni attive di

amministrativo. Atti dell'incontro interdisciplinare (Macerata, 20 gennaio 1990), cit., pp. 40-42.

²⁵⁶ Sul punto cfr. GASPARE AMBROSINI, *La Costituzione italiana: oltre i principi delle rivoluzioni americana e francese*, Istituto Italiano di Studi Legislativi, Roma, 1977, pp. 17-240, il quale parlava di passaggio dallo Stato di diritto di epoca liberale, a quello sociale, partecipativo e solidale, già prefigurato dal costituente. Cfr. anche VALERIO ONIDA, *I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in GIULIANO AMATO - AUGUSTO BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1984, pp. 91-126; PAOLO BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1987, pp. 73-120. Si sofferma sul cambiamento della funzione amministrativa, divenuta "amministrazione di risultato", LUCIO IANNOTTA, *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Riv. dir. proc. amm.*, 2005, p. 3 ss.; IDEM, *Costruzione del "futuro" delle decisioni e Giustizia nell'Amministrazione di risultato*, in IDEM (a cura di), *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 3 ss.; IDEM, *Diritto comune dello sviluppo: rispetto e soddisfazione dei diritti, efficacia ed economicità delle decisioni*, in ACHILLE FLORA (a cura di), *Mezzogiorno e politiche di sviluppo. Regole, valori, capitale sociale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2001, p. 59.

vantaggio; su queste premesse, perciò, iniziava a prendere corpo una figura embrionale che fosse idonea a creare dei fili di collegamento tra l'interesse privato e quello pubblico, rimanendo nei confini tracciati dalla legalità dell'*agere* amministrativo e presidiando, altresì, le prerogative di autoritatività ed imperatività proprie del provvedimento di tale specie²⁵⁷.

Siffatta impostazione ha comportato, a lungo andare, una tralaticia e sviante giustapposizione tra l'autorità giudiziaria competente a conoscere del rapporto (giudice ordinario), e quella deputata alla cognizione dell'atto (giudice amministrativo), con la conseguente ripartizione tra una giurisdizione mirata all'accertamento pieno e diretto della situazione sostanziale ed una limitata ad un sindacato di mera legittimità.

Si è già detto del naufragio teorico in cui sono incorsi i tentativi protesi ad ancorare, su parametri chiari e ben definiti, il riparto in esame: dalla natura delle norme (di azione e di relazione), alla consistenza effettiva della lesione arrecata (illiceità ed illegittimità), passando per la tipologia concreta dell'atto (di gestione o di imperio). Tutti indici rivelatisi insufficienti e labili, soprattutto in virtù della loro pretesa unicamente descrittiva e speculativa, orbata di concrete ripercussioni sul piano empirico e fattuale e, dunque, inidonea a costituire utile bussola di orientamento per l'operatore del diritto. Non può destare stupore, perciò, la circostanza che, a seguito della formulazione di numerose e variegate ipotesi ricostruttive protese, superando la tesi della situazione di natura processuale, a fornire una legittimazione sostanziale all'interesse o alla istanza (individualizzata e differenziata) di legittimità degli atti amministrativi²⁵⁸, gran parte della dottrina e della giurisprudenza abbiano

²⁵⁷ In questo senso cfr. MASSIMO DEL POZZO, *Spunti di riflessione ed elementi di confronto sull'interesse legittimo nel contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 445.

²⁵⁸ Cfr. PASQUALE PICONE, *I temi generali del diritto amministrativo*, vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000, pp. 103-112.

optato per l'adesione alla teoria del c.d. fondamento normativo o del *petitum* sostanziale²⁵⁹.

L'attenzione mostrata per la reale natura e portata della protezione giuridica conferita dall'ordinamento alla posizione soggettiva concretamente dedotta in giudizio, nonché alla sua qualificazione normativa, implica, perciò, il conseguente riconoscimento della esclusiva fonte di diritto positivo della distinzione; in quest'ottica, l'interesse legittimo costituisce, perciò, più che un limite, una concreta diramazione, in via legislativa, dell'interesse pubblico²⁶⁰. Gli sbocchi ermeneutici così configurati hanno aperto un varco senza dubbio rilevante per l'analisi di alcuni, singoli, aspetti dell'interesse legittimo, di sicuro interesse ai fini di una valutazione di eventuale compatibilità con il *background* sistematico-ordinamentale dell'impianto giuridico canonico.

Particolare attenzione, invero, suscita la questione attinente al risarcimento del danno: il dogma della irrisarcibilità dell'interesse legittimo, le cui ripercussioni hanno, in qualche modo, avuto eco anche in diritto canonico²⁶¹, è stato ormai scardinato in maniera definitiva, con la conseguenza che la quasi secolare disputa sulla possibilità di ottenere risarcimento del danno provocato dall'azione amministrativa illegittima ha dato luogo ad una significativa ed univoca presa di posizione della

²⁵⁹ In argomento cfr. MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 36-47; MARIO NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., pp. 115-132; ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 105-112.

²⁶⁰ Cfr. PASQUALE PICONE, *I temi generali del diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 93, il quale nota come anche la Corte di Cassazione abbia ormai da tempo accolto il criterio di riparto fondato sulla distinzione tra il cattivo uso del potere (interesse legittimo) e la carenza di potere (diritto soggettivo). Sul punto cfr. anche ALDO TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, 11° ed., Giappichelli, Torino, 2014, p. 63.

²⁶¹ Cfr. GIAN PAOLO MONTINI, *Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, cit., p. 197: "[...] l'ordinamento giuridico non può e non vuole riparare i danni a qualsiasi interesse che sia violato [...], ma determina quali siano gli interessi protetti e, perciò, risarciti in caso di lesione. Tale conseguenza era espressa attraverso l'assioma: il danno è lesione di diritto soggettivo. Con la conseguenza che nella giustizia amministrativa, ove è prevalente la questione di interessi legittimi, non si desse né danno né riparazione". Cfr. anche ZENON GROCHOLEWSKI, *I tribunali*, cit., p. 410; JULIÁN HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, in *Ius Ecclesiae*, II, 1990, p. 450.

dottrina, della giurisprudenza e persino della legislazione²⁶². La l. n. 205/2000, infatti, tramite una espansione generalizzata del sindacato contenzioso-amministrativo ai diritti patrimoniali consequenziali, ha chiuso, in maniera probabilmente definitiva, qualunque disquisizione in merito alla spettanza della pretesa risarcitoria ed alla competenza del giudice amministrativo.

La concentrazione della tutela in materia ha determinato anche una chiara tendenza espansiva, per nulla trascurabile, della giurisdizione di merito dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato con i poteri istruttori e decisorii conseguenti. La diversità radicale dei modelli processuali implica, infatti, un esame diretto e pieno del pregiudizio subito, nonché un accertamento il più possibile completo ed esaustivo in merito al rapporto sostanziale, quale presupposto indispensabile dell'eventuale provvedimento di condanna. Infine, l'esigenza di superare lo schema del giudizio di impugnazione in svariate fattispecie ha trovato un espresso recepimento nella possibilità di disporre la reintegrazione in forma specifica²⁶³, che è altro rispetto alla tutela dei diritti in sé considerati, presupponendo un dato ulteriore, *id est* la produzione effettiva di un danno ed il corollario della sua qualificazione in termini illeciti²⁶⁴, e che consente, perciò, al giudice di ordinare alla pubblica amministrazione di operare un *facere* determinato²⁶⁵.

²⁶² La nota sentenza delle SS.UU. n. 500 del 1999, infatti, ha innescato un processo erosivo che ha coinvolto prima l'interesse legittimo oppositivo ed i c.d. diritti affievoliti, poi gli interessi pretensivi ed i c.d. diritti condizionati, sino a giungere, in via generale, alla configurabilità della responsabilità *ex art.* 2043 in capo alla pubblica amministrazione.

²⁶³ Sul punto si rinvia, per approfondimenti, a FIORENZO LIGUORI, *La funzione amministrativa. Aspetti di una trasformazione*, cit., p. 144 ss. In argomento cfr. anche Corte Cost., 6 luglio 2004, n. 204, in *Dir. proc. amm.*, 2004, p. 799, dalla cui lettura si apprende come il potere del giudice amministrativo di risarcire, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, non costituisca una nuova materia attribuita alla sua giurisdizione, bensì il completamento, in attuazione dell'art. 24 Cost., della tutela demolitoria e/o conformativa tipica dell'interesse legittimo.

²⁶⁴ In questo senso cfr. RENATO SCOGNAMIGLIO, *Il risarcimento del danno in forma specifica*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1956, p. 210.

²⁶⁵ Cfr. ANDREA PROTO PISANI, *Brevi note in tema di tutela specifica e tutela risarcitoria*, in *Foro it.*, 1983, V, c. 127, ad avviso del quale il giudice non può

Ciò posto, proprio i profili sopra indicati, unitamente alla considerazione per cui “il ripudio della distinzione diritti soggettivi-interessi legittimi come criterio di riparto, altrove tanto criticato, tra giurisdizione ordinaria ed amministrativa”²⁶⁶ rappresenta, ormai, un punto fermo ormai acquisito dalla dottrina e dalla giurisprudenza canoniche, remano chiaramente nella direzione di evidenziare una “marcata irriferebilità della posizione in esame all’interno dell’ordinamento della Chiesa”²⁶⁷. Le numerose problematiche inerenti all’eventualità della mancata compatibilità tra l’istituto e la sua collocazione all’interno della sistematica giuridica canonica, invero, più che attenersi ai limiti tecnici riscontrati, si riferiscono all’impostazione a carattere decisamente normativistico e positivistico degli ordinamenti di stampo secolare, diametralmente opposta al tenore squisitamente sostanziale che caratterizza il fenomeno giuridico dello *ius Ecclesiae*²⁶⁸.

D’altra parte, l’acquisizione, ad opera di una consistente parte della dottrina secolare, della tesi ispirata alla qualificazione normativa dell’interesse legittimo, se da un lato tradisce tutto il complesso di insufficienze teorico-pratiche della tradizionale tesi fattuale, dall’altro pone in evidenza, ancora una volta, quella sorta di processo di deriva positivistica ancora *in fieri*, dimostrando l’evanescenza di qualsiasi tentativo di differenziazione su base ontologica. Se è vero, peraltro, che è la stessa disposizione normativa ad operare una conformazione non della posizione di vantaggio in sé (quale presupposto della tutela e dato positivo), bensì del grado e delle forme di protezione corrispondenti, è altrettanto evidente, come è stato acutamente osservato, che ci si trova in

sostituirsi ai privati o alla pubblica amministrazione nell’esercizio di un potere “unicamente nella parte in cui i privati, e soprattutto la p.a., sono davvero liberi di autodeterminarsi sulla base di autonome valutazioni di opportunità”.

²⁶⁶ Cfr. PIO VITTORIO PINTO, *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., p. 23.

²⁶⁷ In questi termini si esprime MASSIMO DEL POZZO, *Interesse legittimo ed esigenze di tutela contenzioso-amministrativa sostanziali nella Chiesa*, cit., p. 51.

²⁶⁸ Cfr. JAVIER HERVADA, *La lex naturae e la lex gratiae nella base dell’ordinamento giuridico della Chiesa*, in *Ius Ecclesiae*, III, 1991, p. 50.

presenza di una “elaborazione storico culturale sicuramente discutibile e [...] di dubbia rispondenza gnoseologica e pratica”²⁶⁹.

Su queste premesse, può osservarsi, ancora, come già autorevole dottrina avesse sollevato alcune perplessità in merito alla circostanza per cui la struttura giuridica della Chiesa possa, effettivamente, dirsi strutturata come un “ordinamento ad atto amministrativo”, presupposto, quest’ultimo, del sistema di giustizia amministrativa di natura civile²⁷⁰. L’elemento di autoritatività proprio della *potestas imperii secundum legem* che, nel sistema secolare, delinea, essenzialmente, i connotati della posizione dell’amministrato, non sembra conciliabile, invero, con un assetto giuridico proclive non soltanto a misconoscere il principio della separazione dei poteri, ma informato a criteri di ministerialità e pastoraltà²⁷¹, al servizio della *communio fidelium*, improntata alla essenziale dialettica costruttiva tra il *posse* e il *debere*²⁷².

All’interno del popolo di Dio, invero, pur non potendo obliarsi, certamente, la sussistenza di una struttura di subordinazione gerarchica, essa non reca seco un profilo di inferiorità in termini di forza giuridica propria della posizione del fedele²⁷³. La stessa opera di

²⁶⁹ Così MASSIMO DEL POZZO, *Spunti di riflessione ed elementi di confronto sull’interesse legittimo nel contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 449.

²⁷⁰ Cfr. VITTORIO PINTO, *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., pp. 32-35.

²⁷¹ Cfr. EMMA GRAZIELLA SARACENI, *L’autorità ragionevole. Premesse per uno studio del diritto canonico amministrativo secondo il principio di ragionevolezza*, cit., p. 134, la quale asserisce che la potestà ecclesiale, “proprio per il valore della *veritas facti* e per l’esigenza del fine ultimo, risulta svincolata dagli argini comunemente riconosciuti alla discrezionalità amministrativa”. Per una critica ad una tale visione “ieratica”, cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, cit., p. 587, n. 80, la quale osserva come “i principî che ordinano la struttura deontologica della potestà ecclesiale, pure quella discrezionale, non sono [...] ‘rigidi schematismi di ascendenza garantistico-statale’, ma [...] valori intrinseci dell’attività umana di governo, validi sia negli ordinamenti statali, sia nell’istituzione salvifica, dato che la potestà di giurisdizione, a differenza della potestà d’ordine, viene esercitata attraverso meccanismi propri della ragione umana e all’interno dei dinamismi dei rapporti di socialità”.

²⁷² Cfr. *1Cor*, 6, 12: “*Omnia mihi licent, sed non omnia expediunt*”.

²⁷³ Cfr. JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., pp. 34-40: l’A. sottolinea come lo statuto fondamentale del fedele sia fondato sul principio di uguaglianza e di pari dignità tra i battezzati, costituendo, quest’ultimo, elemento strutturante della stessa potestà di giurisdizione esercitata dalla Gerarchia ecclesiastica. In tale contesto teorico, perciò, risulta altamente fuorviante già la mera

concettualizzazione di un interesse di tipo indiretto e servente rispetto al perseguimento di quel corretto *ordo socialis Ecclesiae*, si manifesta, perciò, in termini di forte contraddittorietà, sia da un punto di vista logico che giuridico, nonché di contrasto con la medesima natura del principio del *bonum commune*²⁷⁴. Come è noto, infatti, mentre all'interno dell'ordinamento italiano, lo strumento del ricorso giurisdizionale presenta carattere unidirezionale, nel senso che alla pubblica amministrazione che emana l'atto spetta, di solito, la qualifica di parte resistente, nel sistema canonico di giustizia amministrativa, invece, sussiste la particolarità per cui il ricorso può essere proposto anche dalla stessa autorità amministrativa a carattere locale²⁷⁵; il che implica una forma sostanziale di uguaglianza e simmetria nella dinamica della titolarità dell'interesse al risultato dell'azione amministrativa ecclesiastica, *rectius* al bene oggetto dell'esercizio del potere. Un ulteriore motivo di perplessità, nell'ambito dei presupposti afferenti all'impostazione civilistica dell'interesse legittimo, poi, può rinvenirsi in quell'assioma di incompatibilità tra il concetto di discrezionalità e quello di diritto soggettivo, in base al quale l'esistenza stessa del potere contribuirebbe ad escludere, *in nuce*, l'esistenza del diritto, e viceversa,

supposizione di una forma di degradazione, affievolimento o condizionamento delle posizioni di diritto, al pari di quanto verificatosi nel settore giuridico statale, ai fini di una giustificazione della genesi e della consistenza di numerose ipotesi di interessi legittimi.

²⁷⁴ Cfr. PONTIFICIUM CONSILIUM DE IUSTITIA ET PACE, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, cit., pp. 89-92. Illuminanti, inoltre, le parole di S. TOMMASO D'AQUINO, *In octo libros politicorum Aristotelis expositio*, Liber I, Lect. IV, 80, Editore Marietti, Torino-Roma, 1966, p. 24: "[...] Cum bonum commune sit melius quam bonum proprium unius, non est infringendum quod convenit bono publico, quamvis non conveniat alicui privatae personae". Cfr. anche JOAQUÍN LLOBELL, *Pubblico e privato: elementi di comunione nel processo canonico*, in ASSOCIAZIONE CANONISTICA ITALIANA (a cura di), *La giustizia nella Chiesa: fondamento divino e cultura processualistica moderna. Atti del XXVIII Congresso Internazionale di Diritto Canonico. Cagliari, 9-12 settembre 1995*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1997, p. 47.

²⁷⁵ Cfr. ZENON GROCHOLEWSKI, *La parte resistente nei processi contenzioso-amministrativi presso la Segnatura Apostolica*, in *Ius Ecclesiae*, III, 1991, p. 81; cfr. anche IDEM, *La giustizia amministrativa presso la Segnatura Apostolica*, cit., p. 21.

secondo la teoria della carenza di potere precedentemente esaminata²⁷⁶. Finanche la circoscrizione del sindacato giurisdizionale alla cognizione indiretta ed esterna del provvedimento amministrativo, *id est* il giudizio di legittimità, che pure grosso peso ha esercitato, in termini di condizionamento, sull'intero contenzioso-amministrativo canonico, si pone come risultato implicito di una siffatta impostazione metodologica. Tale corollario, unitamente alle relative conseguenze circa il mancato riesame diretto e completo dell'uso del potere, sembra in stridente frizione non soltanto con la tradizione canonica²⁷⁷, ma anche, e soprattutto, con la *ratio* del sistema amministrativo della Chiesa²⁷⁸ e con i principî direttivi ispiratori del Codice²⁷⁹. Sulla base di quanto esposto, perciò, sembra potersi, senza troppe remore, prendere le distanze dalla nozione processual-canonistica di interesse legittimo, così come richiamata, nel corso delle varie fasi evolutive della giustizia amministrativa ecclesiale, in via non del tutto uniforme²⁸⁰.

²⁷⁶ Cfr. Cass. SS.UU., 12 dicembre 1989, n. 5525, in *Foro it.*, 1990, V, c. 287.

²⁷⁷ Sul punto cfr. JAIME TRASERRA, *La tutela de los derechos subjetivos frente a la administración eclesiástica*, cit., pp. 181-182, il quale, pur concentrando l'attenzione unicamente sull'esame della giurisprudenza in alcuni periodi determinati (1814-1908 e 1908-1967), si mostra quantomai convinto nell'evidenziare come la giurisdizione ecclesiastica, almeno sino alla riforma della Curia Romana, facesse riferimento, in via indistinta, alle decisioni amministrative dell'Ordinario che avessero leso diritti, nonché ai conseguenti, eventuali, danni.

²⁷⁸ Cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 528-536.

²⁷⁹ In particolar modo cfr. *Principium VII*, cit.

²⁸⁰ Sul punto cfr. ERMANNO GRAZIANI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., p. 35, il quale, manifestando alcune perplessità nel delineare specificamente la figura dell'interesse privato rispetto a quello pubblico, così si esprime: "Tale è, appunto, la situazione soggettiva chiamata interesse legittimo, che è come si dice, *situazione strumentale*, in quanto è mezzo non già per attuare, ma per rendere ancora attuabile la realizzazione del proprio interesse. E da quanto si è detto già appare la difficoltà, forse insuperabile, di distinguere la figura dell'interesse legittimo dall'interesse a ricorrere". Cfr. CARMELO DE DIEGO-LORA - RAFAEL RODRÍGUEZ OCAÑA, *Lecciones de Derecho Procesal Canónico. Parte general*, EUNSA, Pamplona, 2003, p. 117, il quale, intendendo il diritto di azione alla stregua del diritto alla tutela legittima, non esclusivo del diritto soggettivo ma esteso ad ogni tipologia di situazione meritevole di protezione, individua nell'interesse legittimo un concetto giuridico dotato di forte indeterminatezza, da comprovare giudizialmente in concreto, nonché un presupposto necessario alla legittimazione: "[...] *En toda legitimación activa ad causam tiene que entenderse el interés legítimo en quien ejerce la acción*".

La tesi, come osservato, sembra trovare, seppur sotto mentite spoglie (negazione di un fondamento sostanziale della figura), autorevoli riscontri anche nella dogmatica secolare, pur dimostrandosi totalmente inidonea ad offrire un chiarimento in merito al substrato effettivo della tutela processuale, rischiando, *dulcis in fundo*, di ingenerare equivoci tra la dimensione giuridico-materiale, costituente il presupposto della tutela stessa, e quella giuridico-formale del processo.

Il concetto di interesse al ricorso o all'azione, d'altra parte, indicato dalla Segnatura Apostolica come "*personale, directum, actuale et a lege, saltem indirecte, tutelatum*"²⁸¹, nonché la legittimazione ad agire, da un lato, e la situazione giuridica soggettiva, dall'altro, sembrano estendere il loro raggio d'azione su piani e livelli alquanto diversi tra loro (processuale e sostanziale), al pari di quanto si verifica per il titolo ed il fondamento di un diritto. Anche la giurisprudenza è solita operare una distinzione abbastanza netta, attraverso una precisa scansione logica, tra il presupposto della giurisdizione, altrimenti individuato come questione di merito preliminare, e la questione processuale di merito, unitamente alla ricognizione dei requisiti principali dell'azione²⁸².

L'analogicità del significato, unitamente alle diverse, possibili, accezioni dell'interesse in senso giuridico non devono, tuttavia, indurre ad una indebita confusione in merito alla corretta prospettiva d'indagine, disconoscendo l'effettiva consistenza giuridico-sostanziale della posizione giuridica in esame. Un'analisi scevra da pregiudizi dogmatici e formali di sorta, invero, e coerente con l'esigenza di conformazione alla peculiarità del sistema amministrativo canonico, consente di poter affermare, in buona sostanza, analizzando le due situazioni giuridiche del

²⁸¹ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum "demolitionis ecclesiae"*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, in *Communicationes*, XX, 1988, p. 91.

²⁸² Cfr. PASQUALE PICONE, *I temi generali del diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 345, nel senso che altro è l'astratta possibilità di tutela che si tradurrà in caso di fondatezza della domanda nel merito, *stricto sensu*, altro è, invece, la corrispondenza tra l'interesse fatto valere in giudizio ed il diritto di agire, altro, ancora, è la concretezza e l'attualità del pregiudizio o della lesione.

diritto soggettivo e dell'interesse legittimo, come, *in rerum natura*, l'interesse in senso realistico rappresenti unicamente quella forma di relazione fattuale di un soggetto con una determinata *res*, fonte di utilità e di vantaggio, definita più propriamente "bene". L'intero fenomeno giuridico nasce e si struttura, come evidenziato con grande acume, attorno alla nozione metafisica di relazione; relazione che si caratterizza per il suo carattere "interpersonale, con fondamento reale ed ontologico"²⁸³.

In questa prospettiva ermeneutica, dunque, l'interesse costituisce, semmai, un presupposto antecedente del diritto, pur non identificandosi con il medesimo per la semplice ragione che esso si fa espressione di un giudizio di valore ed è privo di una specifica e definita consistenza materiale. Detto altrimenti, mentre l'interesse appartiene, per definizione ontologica, alla dimensione eminentemente concettuale, il diritto, nella sua accezione appartenente alla *Wirklichkeit*, alla realtà delle cose, e non, dunque, nella sua deformazione idealistica, è proprio della dimensione tangibile ed empirica²⁸⁴. D'altro canto, gli svariati tentativi di revisione a cui è stato sottoposta la figura dell'interesse legittimo, conformemente al diffuso processo finalizzato a personalizzare e sostanzializzare il diritto amministrativo secolare, sulla falsariga dei *diktat* dell'Amministrazione

²⁸³ Sul punto risultano realmente illuminanti le parole di JAVIER HERVADA, *Introduzione critica al diritto naturale*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 34, il quale afferma: "Ogni qualvolta diciamo che un qualcosa è giuridico, stiamo dando il nome ad una relazione. È per questo che tutto ciò che diciamo diritto ha due nomi: il nome della sostanza e il nome della relazione". L'A., mediante un dotto riferimento al pensiero classico ed alla definizione di "*ius suum cuique tribuere*" dell'Aquinate, evidenzia, in maniera arguta, come la giustizia costituisca uno *step* secondario rispetto al primario atto attributivo e conformativo del diritto. In questa prospettiva, la relazione ontologica di dominio o di *suitas* tra persona e bene/oggetto, si pone in via preliminare rispetto alla relazione propriamente giuridica di diritto tra due soggetti, non recando in sé l'attributo della giuridicità in quanto deficitaria del requisito dell'alterità e dell'intersoggettività che della relazione giuridica costituisce la principale *condicio sine qua non*.

²⁸⁴ Cfr. S. TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, II^a-II^a, q. 57, a. 1, nella sua accezione di diritto come "*ipsa rest iusta*". In argomento cfr. anche MASSIMO DEL POZZO, *L'evoluzione della nozione di diritto nel pensiero canonistico di Javier Hervada*, Pontificia Università della Santa Croce, Roma, 2005, pp. 125-172; in via più generale cfr. GIUSEPPE GRANERIS, *Contributi tomistici alla filosofia del diritto*, SEI, Torino, 1949.

di risultato, hanno esercitato un notevole influsso sulle sfumature semantiche della posizione soggettiva in oggetto²⁸⁵. Prescindendo, infatti, dalle ragioni e giustificazioni di carattere storico che soggiacciono alla categoria, la mera dizione “interesse legittimo”, tradizionalmente utilizzata in contrapposizione al concetto di bene pubblico, sottende un’impostazione di tipo soggettivistico ed individualistico, “come se l’oggettività del diritto del singolo non conformasse anche il bene comune”²⁸⁶. La palese inconfigurabilità della nozione di interesse legittimo all’interno della sistematica dell’ordinamento canonico, abbinata all’evanescenza materiale di una autonoma ed avulsa situazione

²⁸⁵ Cfr. LUCIO IANNOTTA, *Osservazioni e ricostruzione delle vicende giuridiche: il caso emblematico del diritto amministrativo*, in EVANDRO AGAZZI (a cura di), *Valore e limiti del senso comune*, FrancoAngeli, Milano, 2004, p. 479, il quale, molto efficacemente, si esprime in questi termini: “Il risultato quale futuro delle decisioni è un’entità che appartiene al piano fisico della realtà, a quello delle vicende giuridiche reali, nelle quali solo c’è un tempo [...] e uno spazio pieno di cose e di persone; mentre sui piani concettuale e normativo, frutto della costruzione della ragione, pur nelle loro dimensioni più sostanziali, vi possono essere l’esigenza o la necessità giuridica di guardare al risultato e, quindi, al futuro e all’impatto delle decisioni sulle cose, e cioè proiezioni della realtà effettiva, ma non anche lo spazio e il tempo reali di persone o cose”. L’A., al fine di evidenziare un approccio in senso chiaramente realistico e sostanzialistico, non soltanto parla, ripetutamente, della “terra delle cose-diritti”, per quanto offre delle riflessioni interessanti e significative a supporto di un ripensamento della figura dell’interesse legittimo. Sul presupposto di una configurazione sostanziale fermamente giuridica della situazione di interesse legittimo, egli si pone in netta contrapposizione con una impostazione di tipo processuale, nonché meramente formale, della pretesa alla legittimità dell’*agere* amministrativo, specificamente definita come “quella situazione di vantaggio riconosciuta al soggetto dall’ordinamento riguardo ad un bene oggetto di potere, consistente nella pretesa, cui corrisponde un obbligo specifico gravante sul titolare del potere in correlazione con l’interesse protetto come legittimo, ad una completa ed adeguata presa in considerazione dell’interesse in funzione della sua realizzazione”: IDEM, *Atti non autoritativi ed interessi legittimi. Il sindacato sul comportamento della pubblica amministrazione nella giurisdizione sul pubblico impiego*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1984, p. 238; IDEM, *Motivi di ricorso e tipologia degli interessi nel processo amministrativo*, vol. I, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1989, p. 272. La maturità delle riflessioni in proposito si nota in IDEM, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall’interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, p. 299; IDEM, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica Amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1999, p. 257.

²⁸⁶ In questi termini MASSIMO DEL POZZO, *Interesse legittimo ed esigenze di tutela contenzioso-amministrativa sostanziali nella Chiesa*, cit., p. 57, il quale sottolinea come “il diritto (equivocamente definito soggettivo) non è un interesse privato contrapposto al bene pubblico, ma è un bene (particolare) che compone ed integra (onde, in quanto limitato e parziale, in taluni casi può essere sacrificato) il bene comune della società civile o ecclesiale”.

di interesse giuridicamente rilevante, contenutisticamente scollegata dalla *res* sostanziale di riferimento, comportano, di conseguenza, forti margini di esclusione della ipotetica differenziabilità della posizione soggettiva in ragione dell'esercizio della potestà ecclesiastica.

Da questo punto di vista il criterio di uguaglianza e di proporzionalità che presiede ad una relazione improntata ai criteri di giustizia distributiva, così come si configura la funzione giurisdizionale generalmente intesa, non va ad incidere sul contenuto e sulla forza della relazione di appartenenza²⁸⁷. Le divergenze strutturali, sottese al grado ed alla funzione, tra l'autorità gerarchica ed i fedeli, in realtà, non alterano l'uguaglianza *de iure* dei soggetti implicati riguardo al risultato dell'azione amministrativa, così come decretata anche dalla biunivoca impugnabilità dell'atto. Il rapporto di proporzione in cui si sostanzia la giusta ripartizione delle cariche, delle funzioni e di quant'altro sia proprio del ministero diaconale della Chiesa, non determina, perciò, una *deminutio* in termini di efficacia di quanto dovuto ed esigibile²⁸⁸. Peraltro, la marcata e, talvolta, esasperata, vena di panpubblicismo che, indubbiamente, informa lo *ius Ecclesiae*, non priva di validità l'assioma riguardante la sussistenza di una oggettiva distinzione tra la totalità e la parte, l'individuo ed i gruppi, pur rimanendo una acclarata reciprocità tra l'elemento personale e quello comunionale²⁸⁹. Ovviamente ciò non implica che qualsiasi, supposto, pregiudizio e/o lesione sia idoneo/a ad assurgere al rango di diritto meritevole di tutela; ma trattasi di una

²⁸⁷ Come insegnato da ARISTOTELE, *Etica Nicomachea*, V, 3, ad avviso del quale la forma di giustizia distributiva si qualifica come il prototipo di ogni embrione di giustizia della comunità.

²⁸⁸ Cfr. JAVIER HERVADA, *Introduzione critica al diritto naturale*, cit., pp. 42-54, ad avviso del quale, l'uguaglianza aritmetica di cose (dato/dovuto), tipica della giustizia commutativa, per la sua perfezione formale e simmetricità costituisce, forse, un elemento di maggiore evidenza ed immediatezza, ma non è, chiaramente, la sola ed esclusiva "tipologia del giusto".

²⁸⁹ Cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Pubblico e privato: elementi di comunione nel processo canonico*, cit., p. 48. Interessante anche il contributo di ITALO BIROCCI, *La distinzione "ius publicum/ius privatum" nella dottrina della scuola culta (F. Connan, H. Doneau, L.Ch. Le Caron)*, in *"Ius Commune". Zeitschrift für Europäische Rechtsgeschichte*, XXIII, 1996, pp. 139-176.

problematica di concreta titolarità della situazione e non certo di un diverso fondamento della protezione accordata.

D'altronde, la stessa accezione di posizione giuridica soggettiva, frequentemente fatta propria in ambito secolare, e trasmigrata in campo canonistico, pone in risalto la simile consistenza dell'interesse al bene, coordinando le posizioni di vantaggio nel diretto rapporto del soggetto con il bene della vita²⁹⁰, senza che la perdurante incidenza del potere amministrativo sia in grado di alterare l'intrinseca oggettività della relazione di giustizia sostanziale. Anche in un tale contesto, spostare l'asse del problema dalla effettiva possibilità di conseguire il bene, alla possibilità di realizzazione, piena o condizionata, rappresenta un puro esercizio concettuale che non può che sortire il nefando esito di orientare lo stesso strumento giuridico dal piano reale a quello meramente speculativo.

3.1.4. Oltre il dato terminologico. Elementi per una rivalorizzazione del profilo sostanziale nel concetto di posizione giuridica canonica.

Le brevi riflessioni suesposte aprono la strada per alcuni rilievi significativi ed imprescindibili, obliando i quali si rischierebbe di perdere il contatto con le coordinate ermeneutiche di riferimento che guidano l'operatore del diritto lungo le tortuose, ma affascinanti e particolari vie del diritto canonico e, in particolar modo, del settore della giustizia

²⁹⁰ Cfr. MARIO NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 116, il quale chiaramente distingue tra il diritto soggettivo e l'interesse legittimo, definendo il primo, come già riportato, quella "fondamentale posizione di vantaggio fatta ad un soggetto dell'ordinamento in ordine ad un bene e consistente nell'attribuzione, al medesimo soggetto, di una forza concretantesi nella disponibilità di strumenti vari (facoltà, pretese e poteri) atti a realizzare, in modo pieno, l'interesse al bene", ed il secondo come "la posizione di vantaggio fatta ad un soggetto dell'ordinamento in ordine ad un bene oggetto di potere amministrativo, e consistente nell'attribuzione, al medesimo soggetto, di poteri atti ad influire sul corretto esercizio del potere, così da rendere possibile la realizzazione dell'interesse al bene" (*Ivi*, p. 127-128). Come può notarsi, il criterio discretivo principale risiede nei mezzi di tutela e nelle forme di realizzazione dell'interesse al bene, piuttosto che nell'essenza della situazione in sé.

amministrativa. Preliminarmente, può rilevarsi come la figura dell'interesse legittimo, con tutte le relative problematiche di "rigetto" evidenziate che un suo trapianto, *sic et simpliciter*, dal sistema secolare a quello ecclesiale comporta, parrebbe porsi in una coerente continuità logica con quella concezione, a lungo dominante nell'ordinamento statale, protesa a qualificare la posizione giuridica *de qua* con quell'interesse individuale strettamente connesso con l'interesse pubblico, beneficiante di protezione in via puramente riflessa ed indiretta²⁹¹, nonché subordinata all'eventuale coincidenza delle due fattispecie²⁹² e totalmente distinta, a causa anche della presenza di un potere esterno, dal diritto soggettivo *stricto sensu* inteso²⁹³.

In quest'ottica appare alquanto palese l'assonanza con la più volte criticata concezione panpubblicistica del sistema canonico, pur risultando estremamente semplicistico e riduttivo estendere, alla nozione di interesse legittimo, le, pur condivisibili, obiezioni mosse a quest'ultimo

²⁹¹ In senso nettamente contrario a tale configurazione cfr. FRANCESCO LA VALLE, *L'interesse legittimo come profilo di ulteriore rilevanza delle libertà e dei diritti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, p. 777.

²⁹² Cfr. ORESTE RANELLETTI, *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*, cit., p. 161.

²⁹³ Cfr. FRANCO GAETANO SCOCA, *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 8, il quale così si esprime: "A fronte del potere, che non trova limite al suo modo di esplicarsi nei diritti e nelle libertà altrui, ma soltanto nelle norme che lo disciplinano, il diritto soggettivo è situazione giuridica muta e nuda: non può proteggere alcun interesse. [...] Ciò dipende dal fatto che il diritto soggettivo è situazione tale che il suo rispetto impedirebbe che altri possa avere un potere unilaterale di influire sull'interesse che ne costituisce l'oggetto: se il diritto soggettivo di proprietà si presentasse tale di fronte all'amministrazione, questa non potrebbe avere il potere di espropriazione, ossia il potere di estinguere il diritto medesimo". [...] "L'interesse legittimo è, pertanto, una situazione giuridica soggettiva che consente al privato di dialogare con l'amministrazione nel procedimento di esercizio del potere. In questa situazione consiste l'interesse legittimo, il quale, pertanto, è figura di teoria generale; cosicché si può fare a meno della figura dell'interesse legittimo, ma alla condizione di escludere qualsiasi posizione giuridica sostanziale che, dalla parte del privato interessato all'esercizio (o al non esercizio) del potere amministrativo, fronteggi il potere medesimo. Unica ulteriore possibilità ammessa è quella, propria dell'ordinamento tedesco, di ampliare la definizione di diritto soggettivo, fino a ricomprendervi una figura corrispondente all'interesse legittimo, quale un diritto 'di reazione contro il pregiudizio alla propria sfera giuridica', che sia arrecato, illegittimamente, dall'amministrazione" (*Ivi*, p. 7). "L'interesse legittimo, allora, rappresenta il solo modo possibile in cui gli interessi del privato sono protetti a fronte del potere amministrativo; esso è, pertanto, una situazione giuridica soggettiva che 'dialoga' con il potere (unilaterale altrui)" (*Ivi*, p. 25).

orientamento concettuale²⁹⁴. Sarebbe, in realtà, sufficiente rammentare quanto tale nozione sia stata già, aspramente, oggetto di disapprovazione nell'ambito del suo ordinamento di provenienza, giacché “da una parte, non analizza, compiutamente, il profilo del modo in cui avviene la tutela dell'interesse individuale; dall'altra concepisce il collegamento tra interesse pubblico (potestà pubblica) ed interesse privato (interesse legittimo) come riduzione del secondo ad un mero ‘accidente’ del primo, tutelato solo in occasione [...] o per tramite [...] della protezione dell'interesse pubblico”²⁹⁵. Il carattere peregrino ed ondivago degli interessi legittimi, d'altra parte, ha costituito sempre un *leitmotiv* di tali figure, quale personaggi perennemente alla ricerca d'autore, e profondamente legati al bisogno di ritagliarsi uno spazio di esistenza e di tutela, quasi forzato, all'interno delle categorie dogmatiche giuridiche, in un clima quasi di indispensabilità che si autoconvince d'esser tale, tanto da essere definiti, con grande acume, quali posizioni giuridiche “che sorgono in relazione a norme che, per definizione, non si occupano di loro”²⁹⁶.

Certamente, i dubbi circa la configurabilità dell'interesse legittimo alla stregua di una figura dotata di autonoma rilevanza concettuale si alimentano, non poco, in virtù di considerazioni che prescindono, ancora una volta, dall'accoglimento o meno di tesi orientate ad un estremismo radicale, investendo finanche le numerose speculazioni avanzate, in capo civile, per superarne la visione di situazione protetta soltanto in via occasionale ed eventuale²⁹⁷. Preliminarmente, la nozione in oggetto rappresenta una peculiarità tutta italiana, adombrata senza particolare

²⁹⁴ Sul punto si rinvia a PIO CIPROTTI, *Considerazioni sul “Discorso generale sull'ordinamento canonico” di Pio Fedele*, cit., p. 472.

²⁹⁵ Così si esprime MARIO NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 117.

²⁹⁶ Sono parole di ANTONIO GUARINO, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1949, p. 278.

²⁹⁷ Cfr. ANTONIO AMORTH, *Una nuova sistematica della giustizia amministrativa*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1943, I, p. 65, ad avviso del quale la definizione corretta di interesse legittimo sarebbe quella di “posizione di vantaggio posseduta su un bene oggetto di potere amministrativo e consistente in facoltà atte ad influire sul corretto esercizio del potere, così da rendere possibile il soddisfacimento dell'interesse al bene”.

successo nel diritto spagnolo e completamente sconosciuta in altre realtà continentali. Anche laddove sia dato riscontrare un sistema a c.d. doppia giurisdizione, “non si fa mai ricorso ad una qualche distinzione in seno alle situazioni giuridiche sostanziali, per ripartire la competenza tra giudice ordinario e giudice amministrativo”²⁹⁸. L’esempio francese è fulgido nel mostrare come tale ripartizione, sin dal famoso “*arrêt Blanco*” del 1873, si sia venuta enucleando non tanto in base alle situazioni giuridiche soggettive tutelabili, quanto, piuttosto, ed in via pressoché costante, in base al criterio del diritto oggettivo disciplinante la fattispecie. Le competenze di diritto amministrativo, delineate attraverso l’abile tipizzazione del concetto di “*service publique*”, ad opera del *Conseil d’Etat* transalpino²⁹⁹, spettavano, perciò, alla giurisdizione amministrativa. All’interno del sistema belga, in parallelo, la competenza del Consiglio di Stato si stabilisce in base alla semplice circostanza per cui il ricorrente richieda l’annullamento di un atto amministrativo e non la dichiarazione di illegittimità del medesimo, con conseguente istanza di risarcimento del danno, il che farebbe scattare la competenza del giudice ordinario³⁰⁰.

Inoltre, l’intera categoria dell’interesse legittimo, come visto, non è andata esente da corpose ed autorevoli critiche che hanno suscitato perplessità notevoli in relazione alla sua concreta utilità, sia da parte della dottrina secolare³⁰¹, che di quella prettamente canonistica, già reticente, di per sé, all’improprio accostamento tra una figura ed un ordinamento

²⁹⁸ In questi termini cfr. PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell’autorità amministrativa nell’ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 252.

²⁹⁹ Sul punto cfr. FABIO MERUSI, *Servizio pubblico*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XVII, UTET, Torino, 1970, p. 219.

³⁰⁰ Cfr. MARC SOMERHAUSEN, (sezione) *Belgio*, in ALDO PIRAS (a cura di), *Il controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione*, cit., p. 31.

³⁰¹ Cfr. SALVATORE SATTA, *Soliloqui e colloqui di un giurista*, CEDAM, Padova, 1968, p. 384, il quale giunge a negare autonomia allo stesso concetto di interesse legittimo dal diritto soggettivo ha costituito e costituisce il cruccio degli studiosi di diritto pubblico e si potrebbero elencare cinquanta definizioni, nessuna delle quali sicuramente appagante”.

pressoché inconciliabili³⁰². Per di più, l'interesse legittimo mostra peculiarità e caratteristiche genetiche completamente avulse dal sistema di giustizia amministrativa ecclesiale, nonché alla sua evoluzione e tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei fedeli, riconducendosi, una tale nozione, a quegli interessi, non diritti, caratterizzati da una pretesa del cittadino al legittimo esercizio del potere, che il legislatore italiano decise prima di sottrarre alla cognizione del giudice ordinario, mediante la l. n. 2248/1889, allegato E, e, successivamente, di tutelare attraverso l'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato attraverso la l. n. 5992/1889.

In effetti, la legge abolitrice del contenzioso altro non costituiva se non una forma di doveroso tributo al principio della divisione dei poteri, più che un reale tentativo di apprestare tutele e protezioni differentemente declinate a seconda delle situazioni giuridiche soggettive concretamente presenti, da fronteggiare³⁰³. Allo stesso principio era ispirata anche la legge istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato, tanto è vero che proprio i giudici di Palazzo Spada concettualizzarono la figura dell'interesse legittimo al fine di dimostrare come le situazioni, alla cui cognizione essi erano preposti, costituissero emanazione di

³⁰² Cfr. IGNACIO GORDON, *Interessi legittimi, diritti soggettivi e giustizia amministrativa ecclesiastica*, cit., p. 396: “Ci basta questo futile contrasto esistente, fra gli stessi giuristi italiani, per stimare che non sarebbe prudente introdurre, nel dibattito canonico, una distinzione così duramente contestata. Tantomeno che il diritto canonico non abbisogna di una simile distinzione, né per offrire tutela a nessuna posizione soggettiva, né per avere la dovuta considerazione all'amministrazione pubblica della Chiesa”.

³⁰³ Sul punto non possono non rammentarsi le parole pronunciate da FILIPPO CORDOVA, in *Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, VIII Legislatura, Sessione 1863-1864, 20 marzo-29 giugno 1864, vol. I, Tipografia Eredi Botta, Roma, 1887, p. 2918, come riportate anche da FEDERICO CAMMEO, Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa, vol. I, cit., p. 432, n. 1, il quale, con tono appassionato, tuonava: “Broglie [cfr. ACHILLE DUC DE BROGLIE, *De la jurisdiction administrative*, in *Revue Française*, 1828, VI, p. 131] pensò di chiamare quelli che io chiamo diritti legittimi, “*intérêts à apprécier*” [...] ma questi interessi da apprezzare [...] che cosa sono se non diritti? Non vi è altra differenza tra questi diritti e quelli che sono affidati all'autorità giudiziaria, se non che si tratti di diritti che sono subordinati alle considerazioni sull'utilità pubblica, di diritti minori, dunque di diritti subordinati”.*

posizioni soggettive completamente diverse rispetto a quelle oggetto della cognizione del giudice ordinario³⁰⁴.

L'ossequio al mito della tripartizione dei poteri raggiungeva, poi, conclusioni alquanto paradossali laddove fosse necessario giustificare, compiutamente, il motivo per cui, allorché l'atto amministrativo avesse causato una lesione ad una posizione di diritto soggettivo, vi sarebbe stata, ugualmente, la cognizione del giudice amministrativo anziché del giudice ordinario³⁰⁵. Proprio per non sottoporre il potere esecutivo al sindacato del giudice ordinario veniva elaborandosi la menzionata teoria dell'affievolimento del diritto³⁰⁶, ad avviso della quale l'atto amministrativo lesivo di un diritto soggettivo, produce sempre l'effetto di affievolire o degradare tale medesimo diritto alla categoria di interesse³⁰⁷; competente resterebbe, pertanto, trattandosi di interessi e non di diritti, sempre il giudice amministrativo³⁰⁸. In dottrina, peraltro, è stata ampiamente denunciata una simile, artificiosa, costruzione,

³⁰⁴ In argomento cfr. FEDERICO CAMMEO, *Ancora sul criterio discretivo della competenza del Consiglio di Stato (nella giurisdizione non esclusiva) e dell'autorità giudiziaria*, in *Giur. it.*, 1929, III, p. 135; MARIANO D'AMELIO - SANTI ROMANO, *I contatti giurisdizionali della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1929, p. 182; MARIANO D'AMELIO, *Il caso "Laurens" dopo quarant'anni di giurisprudenza*, in *AA.VV., Scritti in onore di Federico Cammeo*, vol. I, cit., p. 325.

³⁰⁵ Paradosso ben evidenziato da ALDO MARIA SANDULLI, *Questioni recenti in tema di discriminazione delle competenze tra giudice ordinario e giudice amministrativo*, in *Foro it.*, 1952, I, c. 1074. Cfr. anche VINCENZO CERULLI IRELLI, *Il problema del riparto delle giurisdizioni. Premesse allo studio del sistema vigente*, Editrice Italia, Pescara, 1979, p. 90; IDEM, *Le questioni di giurisdizione nella giurisprudenza della Cassazione di Roma*, in *AA.VV., Le riforme crispine. II. Giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 502; ROBERTO CAVALLO PERIN, *Il riparto di giurisdizione del concordato Romano-D'Amelio*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, p. 14 ss.

³⁰⁶ Riferisce, in maniera alquanto ironica, MARIO NIGRO, *Ma che cos'è questo interesse legittimo? Interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, in IDEM, *Scritti giuridici*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1996, p. 1895: "Pare che Santi Romano abbia invitato molti suoi allievi a studiare l'argomento, ma nessuno ha raccolto l'invito: compreso Zanobini".

³⁰⁷ Cfr. EUGENIO CANNADA BARTOLI, *Intorno alla genesi del diritto affievolito nel pensiero di Oreste Ranalletti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, p. 257. In senso analogo cfr. anche ANTONIO AMORTH, *Figura giuridica e contenuto del diritto suriettivo affievolito*, in *AA.VV., Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. II, cit., p. 199. In giurisprudenza cfr. Cons. Stato, Sez. V, 17 novembre 1937, in *Foro it.*, 1938, III, cc. 1 ss., con nota di UGO FORTI, *In tema di diritti "affievoliti"*.

³⁰⁸ Cfr. GUIDO GRECO, *L'accertamento autonomo del rapporto nel giudizio amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 74.

ribadendo come fosse possibile configurare situazioni ricollegabili alla pretesa di un legittimo esercizio del potere anche privato, dinanzi al giudice ordinario³⁰⁹.

L'interesse legittimo, perciò, a conti fatti, costituisce il frutto di motivazioni storico-politiche del tutto aliene al diritto canonico, e, d'altro canto, non sembra neppure richiamabile in via teorica al suo interno anche in considerazione della particolare struttura giurisdizionale di provenienza, laddove "il giudice amministrativo, costruito come un giudizio di cassazione, può solo annullare provvedimenti, non risarcire danni [...], ma dopo aver basato il riparto di giurisdizione sulla distinzione fra diritto soggettivo ed interesse legittimo, come si fa a rivolgersi al giudice ordinario e chiedergli la tutela per equivalente pecuniario dell'interesse legittimo? Cascherebbe tutta la costruzione del giudice diverso a seconda della natura della situazione giuridica soggettiva azionata"³¹⁰.

Orbene, nel sistema canonico pare evidente la difformità sostanziale: in primo luogo, la *Sectio Altera* non rappresenta un giudice di mera legittimità, sia per le motivazioni suesposte, sia per la sua competenza a giudicare circa la riparazione del danno causato dall'atto amministrativo ritenuto illegittimo; in secondo luogo, la figura di interesse legittimo, trasposta nella realtà giuridica ecclesiale, non mostra di possedere una sufficiente plausibilità concettuale, e, qualora introdotto

³⁰⁹ Cfr. LINA BIGLIAZZI GERI, *Contributo ad una teoria dell'interesse legittimo nel diritto privato*, cit., p. 35 ss.

³¹⁰ Cfr. FABIO MERUSI - GIUSEPPE SANVITI, *L'ingiustizia amministrativa in Italia: per la riforma del processo amministrativo*, cit., p. 32, il quale, criticando quell'orientamento che giustifica, dopo l'annullamento dell'atto da parte del giudice amministrativo, la risarcibilità delle situazioni degradate a interesse legittimo attraverso il successivo ricorso al giudice ordinario, prosegue affermando: "Ma se il risarcimento è complementare all'annullamento dell'atto, la soddisfazione per equivalente pecuniario non è di un diritto, ma della stessa situazione giuridica soggettiva la cui tutela dà luogo all'annullamento". L'A., inoltre, con grande acume, profetizzava in questo modo: "[...] La soluzione ideale sarebbe di trovare un legislatore che saltasse il fosso e stabilisse che il giudice amministrativo, nell'annullare l'atto illegittimo, provvede anche in merito agli eventuali danni prodotti dall'atto annullato".

rispettando le varie caratteristiche che esso presenta, finirebbe per ridursi, nella sua contrapposizione al diritto soggettivo, ad un puro e retorico esercizio di nominalismo giuridico³¹¹.

Alla luce di quanto sinora emerso può, dunque, effettuarsi un tentativo di risposta alla *vexata quaestio* che sottende a tutta la logica argomentativa seguita: se, cioè, la costruzione teorica dell'interesse legittimo costituisca una concezione logica necessaria, con valenza universale, per ogni organizzazione di diritto amministrativo, o non rappresenti, piuttosto, una conseguenza diretta di un determinato quadro ideologico di rappresentazione dei pubblici poteri. Ciò che sembra fuori discussione è che la natura ed i profili strutturali della figura di interesse legittimo, così come analizzata dalla dottrina canonistica che ne ha caldeggiato il recepimento dal sistema secolare, sia storicamente condizionata dall'impostazione stato centrica e anti-individualistica del regime liberale³¹², che, d'altra parte, ne ha ispirato la nascita nell'ordinamento positivo italiano³¹³.

Può notarsi, tuttavia, nella teorica giuspubblicistica italiana, una significativa evoluzione nelle modalità di concepire tale nozione, vuoi nel senso della semplificazione ermeneutica della struttura, tendente a riunire tutte le varie figure di interessi protetti differenti dal diritto soggettivo³¹⁴, vuoi nel senso di una maggiore densità contenutistica.

³¹¹ Cfr. GIAN PAOLO MONTINI, *Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, cit., p. 197, il quale puntualizza: "Molta parte della dottrina ha dimostrato il nominalismo di queste distinzioni ed ha invitato a rivolgere sempre, maggiormente, l'attenzione ad una approfondita lettura delle statuizioni giuridiche, al fine di cogliere, per ciascuna situazione, la tutela accordata dal legislatore ai singoli interessi messi in gioco".

³¹² Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, cit., p. 343.

³¹³ Cfr. GIORGIO BERTI, *Momenti della trasformazione della giustizia amministrativa*, cit., p. 1870; cfr. anche ALBERTO MASSERA, *Individuo e amministrazione nello Stato sociale: alcune considerazioni sulla questione delle situazioni giuridiche soggettive*, cit., p. 33.

³¹⁴ Su questo aspetto si veda FRANCO GAETANO SCOCA, (voce) *Interessi protetti (diritto amministrativo)*, cit., p. 2.

Da mero strumento processuale, utilizzato a mo' di arma di reazione nei confronti dell'azione illegittima posta in essere dalla pubblica amministrazione, infatti, esso tende ad assumere una ontologia di situazione di vantaggio sostanziale, avente ad oggetto di tutela l'interesse al bene della vita sul quale va ad incidere il provvedimento amministrativo. Secondo questa nuova prospettiva, perciò, la differenza sostanziale con il diritto soggettivo non consisterebbe più nel mero carattere strumentale e di riflesso della protezione conferita all'utilità del privato, stante la relazione che entrambe mantengono con l'interesse materiale del soggetto, quanto, piuttosto, nell'intensità della tutela medesima³¹⁵, nonché nelle diverse forme accordate³¹⁶. L'elemento discriminante nell'ambito dell'attenuazione delle diversità di trattamento in sede giudiziale, tuttavia, è rappresentato dall'innovazione giurisprudenziale e normativa che ha riconosciuto la possibilità di risarcire i danni derivanti dalla lesione all'interesse legittimo³¹⁷.

³¹⁵ Cfr. MARIO NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 100: "Mentre il diritto soggettivo comprende poteri di tutela idonea soddisfare pienamente e sempre l'interesse sostanziale, nell'interesse legittimo la soddisfazione delle esigenze del titolare non è piena e sicura, perché il bene privato è protetto insieme con l'interesse pubblico, attraverso l'osservanza delle norme sull'esercizio del potere amministrativo. La difesa dell'interesse privato, pertanto, è mediata ed eventuale, consequenziale e correlata alla realizzazione dell'interesse pubblico".

³¹⁶ Cfr. DOMENICO SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, cit., p. 349, il quale evidenzia come, mentre il diritto soggettivo consta di poteri e di facoltà inerenti alla disposizione del bene che ne costituisce oggetto, l'interesse legittimo "comprende poteri volti ad incidere sullo svolgimento dei poteri amministrativi che possono essere esercitati nei confronti di quel bene". Precisa, poi, MARIO NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 101, che anche nelle forme di protezione si riscontra un significativo ampliamento della facoltà di interferire sulla funzione amministrativa, in quanto vengono riconosciuti non soltanto poteri successivi di difesa avverso una lesione già verificatasi, ma anche poteri di natura preventiva, idonei ad influire sull'attività amministrativa nello stesso procedimento di formazione".

³¹⁷ Risulta, così, definitivamente superato l'orientamento tradizionale che qualificava come ingiusto unicamente il danno arrecato al diritto soggettivo, negandone l'antigiuridicità della lesione nel caso in cui fosse prodotto ai danni di interessi non qualificabili come tali, vuoi nei rapporti tra privati vuoi nella sfera pubblica. Il mutamento di disciplina si deve ad una efficace "combo" tra legislazione e giurisprudenza: il decreto legislativo n. 80/1998, dapprima, ha esteso le competenze di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, attribuendo allo stesso il potere di condannare l'amministrazione al risarcimento dei danni, anche mediante reintegrazione in forma specifica; la nota sentenza della SS.UU., n. 500/1999 con la

Alla base di un tale sviluppo può ravvisarsi, con molta probabilità, il mutamento del quadro costituzionale, con il passaggio alla prospettiva pluralista e solidale dello Stato democratico sociale, che ha permesso un rovesciamento di concezione del ruolo dell'autorità amministrativa, nell'ottica di una progressiva attenuazione della atavica dicotomia tra interesse pubblico ed istanze dei privati. Le norme poste a presidio del potere amministrativo, invero, non si limitano più ad una considerazione unilaterale della sola utilità generale, bensì coinvolgono le molteplici istanze individuali e collettive di cui l'intero corpo sociale risulta permeato³¹⁸. Gli interessi di natura privata, perciò, esulano dalla mera qualificazione in termini di semplici limiti all'azione amministrativa, rappresentando, invece, gli elementi materiali imprescindibili che concorrono ad integrare i fini comunitari perseguiti dall'operato degli organi pubblici; in tale prospettiva, il procedimento amministrativo diviene il luogo istituzionale deputato ad attuare, secondo modalità concrete, quell'assetto di interessi predisposto in via preventiva dalla norma, con cui l'amministrazione accerta la confluenza delle molteplici utilità, effettuando un'opera di valutazione circa la reale rilevanza di ciascuna di esse e risolvendo gli eventuali conflitti tramite un'accurato processo di armonizzazione razionale³¹⁹.

Il sensibile ampliamento teorico della portata della figura dell'interesse legittimo, a seguito della nuova valorizzazione delle

quale la giurisprudenza ha interpretato la previsione nel senso di ricomprendere non solo il risarcimento dei danni conseguenti alla lesione di un diritto soggettivo, ma anche quelli derivanti da un interesse legittimo; la l. n. 205/2000 con la quale tale possibilità è stata estesa alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo. Sul punto cfr. ALBERTO ROMANO, *Sulla pretesa risarcibilità degli interessi legittimi: se sono risarcibili, sono diritti soggettivi*, in *Dir. amm.*, 6, 1998, pp. 1-25; FABRIZIO FRACCHIA, *Dalla negazione della risarcibilità degli interessi legittimi all'affermazione della risarcibilità di quelli giuridicamente rilevanti: la svolta della Suprema Corte lascia aperti alcuni interrogativi*, in *Foro it.*, 1999, I, c. 3212.

³¹⁸ Cfr. ALBERTO MASSERA, *Individuo e amministrazione nello Stato sociale: alcune considerazioni sulla questione delle situazioni giuridiche soggettive*, cit., p. 98.

³¹⁹ Osserva MARIO NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 99, come anche il ruolo del privato sia coinvolto in un tale mutamento di prospettiva, essendo diretto non soltanto a far presente gli interessi individuali, ma anche a rivestire il delicato ruolo di interlocutore con l'amministrazione stessa.

istanze personalistiche, nell'ambito delle materia a rilevanza pubblica, non produce, tuttavia, un sensibile appiattimento delle divergenze di contenuto e di oggetti rispetto alla posizione di diritto soggettivo. Anzi, proprio gli specifici parametri connessi alla peculiare dinamica dei rapporti tra il potere pubblico ed i singoli individui rivestono un ruolo chiave nel supportare, ad avviso di parte della dottrina, la costante utilità di ricorrere ad una categoria *ad hoc* per qualificare le posizioni giuridiche soggettive idonee a porre in essere un dialogo con l'amministrazione "nel procedimento di esercizio del potere"³²⁰.

In fin dei conti, peraltro, l'introduzione stessa del concetto di interesse legittimo, nella sistematica giuridica secolare italiana, ha permesso una sensibile estensione in punto di tutela giurisdizionale nei confronti delle ragioni dei privati, vuoi dal punto di vista delle situazioni soggettive esigende, distinte dalle mere utilità di fatto ma insuscettibili di rientrare nella nozione di diritto soggettivo, vuoi nel senso della previsione di strumenti di tutela adeguati ad incidere sulla stessa attività pubblica³²¹.

La particolare rilevanza delle posizioni giuridiche contrapposte alle manifestazioni autoritative, però, non richiede, necessariamente, l'uso di una formale nozione che si differenzi da quella atta a designare le situazioni intercorrenti, invece, nelle dinamiche tra privati. Al contrario, rispetto al processo di progressiva giuridicizzazione della funzione amministrativa, protesa ad apprestare garanzie sempre più efficienti per ogni tipo di istanza ritenuta meritevole dalla normativa positiva, potrebbe

³²⁰ Così FRANCO GAETANO COCA, (voce) *Interessi protetti (diritto amministrativo)*, cit., p. 3.

³²¹ Cfr. DOMENICO SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, cit., p. 346, il quale rileva l'utilità della nozione di interesse legittimo a seguito del confronto con altre esperienze, come quella statunitense, "ove la mancanza di un concetto di posizione soggettiva diversa e dal diritto soggettivo e dagli interessi di fatto sembra essere stata causa di ritardi nella tutela dei nuovi interessi dei cittadini meritevoli di tutela, molti dei quali [...] sono stati per lungo tempo considerati dei *privileges*, o *benefits*, in contrapposizione ai *rights*". Cfr. anche IDEM, *Il problema degli interessi non-diritti da tutelare nell'administrative law americano. (Linee di un dibattito in corso)*, in AA.VV., *Scritti per Mario Nigro*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 581-639.

risultare, addirittura, controproducente il persistente riferimento ad una categoria giuridica ancora legata, da un resistente cordone, alla matrice autoritaristica³²² e, perciò, di ostacolo “ad una piena eliminazione di ogni immotivata discriminazione tra sfera pubblica e privata”³²³.

Non sembrerebbe, perciò, peregrina l’adozione di una tipologia di qualificazione unitaria, identificabile in una concezione più estesa e comprensiva di diritto soggettivo, idonea a ricomprendere, al suo interno, anche le posizioni di interesse ritenute degne di protezione da parte dell’ordinamento, secondo modalità e gradazioni diverse di soddisfacimento della pretesa all’interesse finale³²⁴. Una tale *reductio ad unitatem* delle svariate posizioni di vantaggio riconosciute al privato e idonee ad essere fatte valere dinanzi all’amministrazione trova, peraltro, già applicazione all’interno di realtà giuridiche a c.d. statuto amministrativo speciale³²⁵. La figura in grado di assorbire le svariate condizioni soggettive tutelabili mostra una certa versatilità nell’assumere la forma o dell’interesse all’annullamento dell’atto illegittimo, sorto a seguito di un danno subito dal titolare³²⁶, o della stessa situazione giuridica che preesiste all’azione dannosa³²⁷.

³²² Cfr. UMBERTO ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e costituzione*, cit., p. 116: “Con la doverosità della funzione amministrativa, e non intesa come doverosità meramente obiettiva, ma come finalizzazione dell’attività a realizzare la tutela e lo sviluppo della persona, è incompatibile ogni percezione delle posizioni del cittadino in termini diversi dal diritto soggettivo”.

³²³ Così ANDREA PUBUSA, *Diritti dei cittadini e pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 41.

³²⁴ Cfr. GIORGIO BERTI, *Momenti della trasformazione della giustizia amministrativa*, cit., p. 1869.

³²⁵ In argomento si rinvia a GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *Giustizia amministrativa in diritto comparato*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VII, UTET, Torino, 1991, pp. 567-6178; ANTONIO BARTOLINI, *L’interesse legittimo nel diritto europeo e comparato*, in BRUNO CAVALLO (a cura di), *Diritti e interessi nel sistema amministrativo del terzo millennio*, cit., pp. 13-30. Cfr. anche JAVIER BARNÈS VÁSQUEZ (a cura di), *La justicia administrativa en el derecho comparado*, Editorial Civitas, Madrid, 1993, *passim*.

³²⁶ Nel sistema francese, con il ricorso per *excès de pouvoir*, costruito come ricorso oggettivo diretto ad accertare i requisiti di legalità oggettiva, anziché a proteggere posizioni giuridiche individuali, l’azione può essere proposta da chiunque vanti un interesse personale, sufficientemente determinato (*intérêt fraissé*) che giustifichi la richiesta di rimozione dell’atto. Nel sistema spagnolo, la Costituzione del 1978, all’art. 24, sembra riprendere la Carta fondamentale italiana, utilizzando il termine interesse legittimo; tuttavia la *Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa*

Le due differenti morfologie, invero, a seguito dell'opera ermeneutica dottrinale e giurisprudenziale di ciascun ordinamento, mostrano una recente e progressiva convergenza in direzione di soluzioni pressoché uniformi³²⁸, aventi come denominatore comune il riconoscimento, in forma generale, del potere di reazione avverso atti amministrativi lesivi di interessi individuali, quale epifania di quel fondamentale diritto soggettivo ad ottenere protezione verso la sfera intangibile di libertà della persona³²⁹.

del 1956 non contiene, al suo interno, una tale distinzione, stabilendo che per la legittimazione ad agire sia sufficiente vantare un interesse diretto all'annullamento dell'atto impugnato, oppure, nel caso di pretesa al riconoscimento di una situazione giuridica ben specifica e/o al suo ripristino, anche la titolarità di un diritto leso dall'atto impugnato (art. 28). Sul punto cfr. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA - TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RONDRÍGUEZ (a cura di), *Principi di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 335.

³²⁷ È il caso del sistema tedesco, ove l'art. 19, IV, della *Grundgesetz* del 1949 prevede una clausola generale di protezione giurisdizionale del cittadino, in base alla quale ogni soggetto, i cui diritti siano stati lesionati dal potere pubblico, hanno la possibilità di ricorrere alla via giudiziale. La legge regolatrice della giurisdizione contenzioso-amministrativa del 1960 (*Verwaltungsgerichtsordnung*), all'art. 42, comma 2, dispone, in via similare, che l'attore possa far valere la lesione di propri diritti soggettivi ad opera di un atto amministrativo, o del rifiuto/omissione di esso. La dottrina e la giurisprudenza sono concordi nel fornire una interpretazione *lato sensu* intesa della locuzione diritti soggettivi, ricomprendendovi tutti gli interessi individuali ritenuti, dall'ordinamento, meritevoli di tutela e protezione. Cfr. KARL PETER SOMMERMANN, *La justicia administrativa alemana*, in JAVIER BARNÈS VÁSQUEZ (a cura di), *La justicia administrativa en el derecho comparado*, cit., pp. 48-50.

³²⁸ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, p. 349, ove si pone in evidenza la comune matrice, propria di entrambe le soluzioni prospettate, di assicurare maggiore protezione a livello sostanziale nei confronti del potere pubblico, prescindendo dalle mere questioni letterali.

³²⁹ Da un lato, infatti, la clausola presente nell'ordinamento tedesco ha condotto, qualora non sia possibile vantare posizioni specifiche di diritto, al riconoscimento della possibilità di far valere il fondamentale diritto al "libero sviluppo della personalità", ex art. 2.1 *Grundgesetz*, concepito come un diritto generale, comprendente tutte le possibili libertà correlate, ancorché non scritte, e dal quale è possibile desumere la generale pretesa a che il pubblico potere non arrechi pregiudizi illegittimi: così KARL PETER SOMMERMANN, *La justicia administrativa alemana*, cit., p. 73. Dall'altro lato, i sistemi francese e spagnolo mostrano la tendenza a conferire natura sostanziale alla posizione soggettiva legittimante il ricorso, giacché il termine interesse non è da intendere alla stregua di un mero requisito processuale volto ad ottenere una pronuncia di annullamento, bensì necessita di essere posto in correlazione con quel pregiudizio (*grief*) causato alla sfera giuridica dell'interessato. Proprio sul presupposto del danno, si fonda l'attribuzione di un vero e proprio diritto soggettivo a "difendere la propria libertà ingiustamente lesionata dalla pubblica amministrazione": in questi termini cfr. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA - TOMÁS

Anche il contesto giuridico europeo sembra aprire le porte ad un uso maggiormente esteso del concetto di diritto soggettivo, proclive a sussumere in esso svariate forme di interessi meritevoli di tutela, i quali, pur costituendo la fonte d'origine di nuove e diverse forme di protezione della pretesa sostanziale, beneficiano, in ogni caso, di una tutela diretta e piena dal punto di vista processuale³³⁰. L'influsso del sistema comunitario sembra, d'altra parte, aver esercitato una notevole influenza anche nell'ordinamento italiano, nell'ottica di quella promozione del processo estensivo, agli interessi legittimi, di quei rimedi giurisdizionali in precedenza appannaggio esclusivo dei soli diritti soggettivi³³¹, inserendosi, così, in quella più generale tendenza, condivisa dai diritti degli ordinamenti più moderni, a sviluppare una considerazione maggiormente globalizzata degli interessi facenti capo agli amministrati, nei confronti del potere esercitato dall'autorità amministrativa, nell'alveo della situazione giuridica unitaria del diritto soggettivo propriamente considerato.

Parallelamente, e su questa rinnovata prospettiva, il passo da un simile contesto giuridico secolare all'ordinamento canonico risulta meno arduo di quanto possa immaginarsi: non pare, invero, necessario conferire una rilevanza giuridica, nei termini sinora considerati, alla figura dell'interesse legittimo nel sistema ecclesiale, la quale, nei suoi presupposti ideologici e nella sua struttura formale risulta pressoché aliena ai principî di giustizia canonica. La matrice tomistica che impone il "*suum cuique tribuere*", intrisa di realismo giuridico, trapela una visione per cui l'interesse ad un bene della vita, ritenuto meritevole di tutela giuridica e di considerazione da parte dell'ordinamento, necessita di protezione in via diretta, non certo come parametro di riflesso rispetto

RAMÓN FERNÁNDEZ RONDRÍGUEZ (a cura di), *Principi di diritto amministrativo*, cit., p. 345.

³³⁰ Cfr. ANTONIO BARTOLINI, *L'interesse legittimo nel diritto europeo e comparato*, cit., p. 24.

³³¹ Cfr. ALBERTO ZITO, *L'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo*, cit., p. 78.

alla mera legalità dell'azione amministrativa, seppur mediate dalle indicazioni e dal *moderamen* da parte dell'autorità gerarchica nella sua imprescindibile funzione di guida³³².

Certamente, nel contesto di materie a rilievo generale, nelle quali convergono molteplici e differenziate istanze, individuali e collettive, alberga la problematica di apporre precise delimitazioni al grado di riconoscimento da tributare a ciascuna pretesa, anche al fine di operare un prudente bilanciamento tra i diversificati valori eventualmente in attrito tra loro. Tuttavia, e ciò è valido sia nell'ordinamento della Chiesa (soprattutto) che in quelli secolari, il criterio di risoluzione dell'ambito di tutela non può rinvenirsi, aprioristicamente, nella flessione delle istanze private nei confronti dell'utilità generale, essendo necessario, piuttosto, compiere una ponderata valutazione in relazione ad ogni forza in campo, affinché la promozione del bene del singolo costituisca il primo passo per uno speculare accrescimento della comunità tutta.

La stessa idea di contrapposizione tra pubblico e privato non è pertinente alla logica ed alla tradizione comunionale della Chiesa³³³, traendo linfa, invece, da quelle teoriche secolari che hanno, progressivamente, edificato il diritto pubblico dello Stato come una dimensione antinomica rispetto al diritto dei privati³³⁴, nella cui ottica la dimensione istituzionale rappresentava un'ipostatizzazione dello Stato-persona, agendo quest'ultimo alla stregua di un ente autonomo attraverso il suo apparato amministrativo e perseguendo fini propri, in netta antitesi

³³² Sul punto cfr. GUIDO SARACENI, *Premesse allo studio della libertà giuridica nella Chiesa*, in *Quaderni della scuola di specializzazione in diritto ecclesiastico e canonico*, vol. I, Università degli Studi di Napoli "Federico II", Jovene, Napoli, 1991, p. 48.

³³³ Cfr. FRANCO BOLOGNINI, *Profili giuridici sull'opinione pubblica nel diritto della Chiesa*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 31, il quale osserva come gli stessi rapporti tra fedele e gerarchia si configurano come relazioni di "obbedienza funzionale" al bene supremo della Chiesa.

³³⁴ Sul punto cfr. PAOLO CAPPELLINI, (voce) *Privato e pubblico (diritto intermedio)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 672-681; più specificamente cfr. GIUSEPPE FORCHIELLI, *Il concetto di "pubblico" e "privato" nel diritto canonico. (Appunti di storia e di critica della sistematica)*, in AA.VV., *Studi di storia e diritto in onore di Carlo Calisse*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1940, pp. 508-526.

con le istanze dei soggetti *uti singuli* considerati. Da qui si sviluppavano le dottrine tradizionali che trasponevano, analogamente, una simile dicotomia all'interno dell'ordinamento giuridico canonico³³⁵. La riflessione originaria del pensiero classico, invece, era solita impostare la distinzione tra entrambi gli ambiti del diritto nei termini di un'assoluta complementarità³³⁶, quali due dimensioni dotate di pari dignità ontologica ed essenziali allo sviluppo armonico della persona e della comunità³³⁷.

Il superamento delle visioni dialettiche che nell'uno o nell'altro ramo del diritto subordinano l'utilità pubblica a quella privata, o viceversa, pertanto, sono chiaramente da superare, in quanto, se costituiscono due fini di pari dignità, orientati alla realizzazione della *salus animarum* e della missione salvifica della Chiesa, necessitano di

³³⁵ La distinzione tra pubblico e privato nella dottrina canonistica si legava, essenzialmente, al criterio dello scopo: sul punto, emblematiche le parole di FRANCISCUS XAVER WERNZ, *Ius decretalium ad usum praelectionum in Scholis Textus Canonici sive Iuris Decretalium*, vol. I, cit., p. 63: "*Ius publicum sensu proprio et ordinario appellatur, quod ad bonum commune sive utilitatem publicam directe et principaliter ordinatur [...], et tantum remote et indeterminate et consequenter ad bonum singulorum. Contra ius privatum, quod huic iuri publico opponitur, directe et principaliter singulorum respicit utilitatem [...] et solummodo remote et consequenter bonum commune*". Cfr. anche GAETANO LO CASTRO, "Pubblico" e "privato" nel diritto canonico, cit., p. 138; JUAN FORNÉS, *Criteri di distinzione tra pubblico e privato nell'ordinamento canonico*, in *Fidelium Iura*, I, 1991, pp. 47-76.

³³⁶ Cfr. ULPIANO, *Digesta*, I, 1, 1, §2; *Institutiones*, I, 1, §4. Si rinvia anche alle analisi svolte da FRANCESCO CALASSO, *Ius publicum e ius privatum nel diritto comune classico*, in *Annali di storia del diritto*, 9, 1965, pp. 59-87; GEORGES CHEVRIER, *Les critères de la distinction du droit privé et du droit public dans la pensée savante médiévale*, in AA.VV., *Études d'histoire du droit canonique dédiées à Gabriel le Bras*, Vol. II, Sirey, Paris, 1965, pp. 841-859.

³³⁷ Cfr. GRAZIANO, *Decretum (Concordia Discordantium Canonum)*, C. XIX, q. II, c. 2, il quale, riprendendo un passo di Urbano II, rammentava la giustificazione teologica della sussistenza dei due ambiti di regolazione della realtà umana da parte del diritto: "*Duae sunt, inquit, leges: una publica, altera privata. Publica lex est, quae a sanctis Patribus scriptis est confirmata: ut est lex canonum, quae quidem propter trasgressiones est tradita [...]. Lex vero privata est, quae instinctu sancti Spiritus in corde scribitur: sicut de quibusdam dicit Apostolus [Pul., ad Rom. 2]: «Qui habent legem Dei scriptam in cordibus suis»; et alibi [ibid.]: «Cum gentes legem non habeant, si naturaliter ea, quae legis sunt, faciunt, ipsi sibi sunt lex»*". Qualora tra le due dimensioni dovesse sorgere un contrasto, come nel caso esaminato dal Pontefice a proposito di chierici regolari che volessero assumere l'abito monastico contro la volontà del proprio vescovo, la dimensione interiore avrebbe avuto maggiore rilievo, in quanto "*dignior est enim lex privata, quam publica*".

una complementare attenzione da parte dell'ordinamento, unitamente ad una mutua interlocuzione per il comune fine dell'accrescimento dell'uomo³³⁸. Le divisioni dell'oggetto di tutela non sono, dunque, da considerarsi in un'ottica di assolutismo inflessibile, bensì in stretta correlazione reciproca, nonché in rapporto di finalizzazione teologica al superiore disegno salvifico, secondo l'elementare principio per cui il bene comune può realizzarsi unicamente attraverso il benessere dei singoli, ed il bene individuale trova la sua dimora ideale in quello della comunità ecclesiale. Una soluzione realmente armonica e confacente ai valori che sottendono al sistema di giustizia canonica, anche in caso di divergenze, non può risolversi nella bieca prevalenza dell'un carattere sull'altro, ma nella valutazione del peso specifico di ciascun secondo l'ordine di valori conforme al piano di salvezza³³⁹. In questa prospettiva appare chiaro come la questione meramente terminologica e nominalistica sia chiamata a cedere il passo alla preminenza dell'aspetto concettuale e dogmatico, benché nelle maglie di una dizione equivoca e ridondante si insinuino, sovente, il rischio di confusioni e fraintendimenti sostanziali di considerevole portata.

Il discorso in oggetto vale, perciò, sia per la figura dell'interesse legittimo sia, in via speculare, per quella del diritto soggettivo, sol che si consideri come non sia mancata autorevole dottrina orientata ad auspicarne il superamento e l'affinamento della relativa nozione, in una maggiore coerenza con il sistema giuridico canonico, pur riconoscendone l'utilità pratica nell'opera di concretizzazione e materializzazione dei diritti fondamentali del fedele³⁴⁰, a patto che sia visto in un orizzonte che

³³⁸ Cfr. WILHELM BERTRAMS, *De publicitate iuridica statuum perfectionis Ecclesiae*, in IDEM, *Quaestiones fundamentales Iuris Canonici*, Pontificia Universitas Gregoriana, Romae, 1969, pp. 134-143.

³³⁹ Cfr. GAETANO LO CASTRO, "Pubblico" e "privato" nel diritto canonico, cit., p. 137.

³⁴⁰ Cfr. PEDRO JUAN VILADRICH, *Teoría de los derechos fundamentales del fiel. Presupuestos críticos*, cit., pp. 125-126, il quale osserva: "A nuestro modo de ver, este debe ser el camino de la dogmática canónica, evitando siempre que sea posible acudir al sistema de importar nociones, cuyas resonancias y funciones no se ajustan

oltrepassi ogni atteggiamento meramente nominalistico, e che si faccia accogliente di un concetto che inglobi in sé l'attenzione precipua per la tutela di ogni posizione di cui si faccia portatore il membro della comunità e la comunità stessa³⁴¹.

È bene, perciò, che gli strumenti di lavoro del canonista si depurino delle incrostazioni soggettivistiche che troppo spesso rischiano di trascinarlo in una galleria senza uscita, ove la schiavitù della forma e delle categorie teoriche *aliunde* mutate rischiano di procurargli un fallimento da entrambi i fronti, sia come traghettatore tra i due ordinamenti, sia nella propria missione in seno all'ordinamento giuridico ecclesiale.

Le conclusioni raggiunte riguardo all'inammissibilità dell'interesse legittimo, in questa prospettiva, non conducono di certo ad una accettazione *sic et simpliciter*, di una visione ristretta e manchevole di tutela per i *Christifideles* e la comunità tutta: al contrario, esse consentono, dopo la *pars destruens* volta a scardinare i pregiudizi dogmatici e formali che antepongono le sterili classificazioni alla sostanziale protezione delle istanze tangibili e reali, di elaborare una nuova visione, più aperta e matura, idonea a guardare anche a tutte le altre posizioni giuridiche che travalicano la dimensione meramente individuale del soggetto, toccando i punti cardine in cui la singolarità e l'unicità si fondono con la comunità e la collettività, fino a raggiungere un equilibrio la cui rottura creerebbe ripercussioni devastanti per l'essenza stessa della Chiesa e del suo aspetto giuridico.

exactamente con los principios jurídicos fundamentales de la comunidad eclesial. Basta recordar lo dicho anteriormente acerca de los orígenes y resonancias políticas del término derecho subjetivo, tal como ha sido elaborado por la dogmática secular, y de la misión que cumple en el seno de una conocida concepción del Estado, a la que no se ajusta evidentemente la naturaleza sacramental de la Iglesia”.

³⁴¹ Cfr. JUAN IGNACIO ARRIETA, (voce) *Diritto soggettivo II (Diritto canonico)*, cit., p. 4, ad avviso del quale, per diritto soggettivo nell'ordinamento canonico deve intendersi “qualunque posizione giuridica attiva spettante ad un soggetto [...] in virtù della quale un certo bene gli è proprio, essendo esigibile nei riguardi altrui”, con la specificazione che tale posizione deve essere “caratterizzata dall'essere una situazione di diritto sostanziale [...] e non costituente un potere dell'autorità pubblica [...], riconosciuta, formalizzata e tutelata dalle norme positive”.

Soltanto servendosi di questi nuovi strumenti ermeneutici è possibile spalancare una finestra sui cambiamenti che le rivendicazioni dei soggetti, di volta in volta, impongono, ed assumere consapevolezza che, se la questione dell'interesse legittimo rappresenta una parentesi probabilmente chiusa, ma certamente non risolta, quella delle posizioni giuridiche meta-individuali costituisce una problematica ancora più che aperta, ed anzi, salvo sporadici episodi, neppure sufficientemente posta.

PARTE SECONDA

3.2. *Dall'interesse legittimo all'interesse diffuso: il profilo della meta-individualità da simbolo di denegata giustizia a "convertitore" giuridico delle istanze ecclesiologiche conciliari.*

3.2.1. *Panoramica ricognitiva circa la legitimatio ad causam e la capacitas standi in iudicio nella fase processuale. Una disparità di disciplina tra persone fisiche e giuridiche.*

“Unicuique Christifidelibus iura agnoscenda ac tuenda sunt [...]. Haec finalitatis obtineri solummodo potest mediantibus recursibus sapienter a iure dispositis ut ius suum, quod quis ab inferiore instantia laesum reputet, in superiorem restaurari efficaciter possit”. Le già riportate parole con le quali, in maniera particolarmente attenta alla tutela dei diritti dei fedeli dinanzi all'autorità amministrativa ecclesiastica, si esprimono i *“Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant”*, tracciando, sulla scorta della dottrina conciliare, le linee direttive lungo le quali avrebbe dovuto svolgersi il processo di revisione della legislazione canonica³⁴², costituiscono, tenendo presente quanto osservato circa la nozione di interesse legittimo e la necessità di epurarla dalle incrostazioni meramente nominalistiche per accedere ad una visione ampia e sostanziale delle situazioni giuridiche soggettive in genere, un necessario criterio di misura per valutare l'incidenza, ma soprattutto la sussistenza del profilo della meta-individualità nel quadro del *munus regendi* della Chiesa.

Da un punto di vista temporale, è noto ormai come, allorquando il Sinodo dei Vescovi, nel corso della sua prima assemblea generale del settembre 1967, procedeva alla votazione di siffatto documento, Paolo

³⁴² Cfr. PAOLO MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., p. 55.

VI aveva appena promulgato la Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae Universae*, stabilendo la possibilità di sottoporre gli atti dell'autorità amministrativa ecclesiastica ad un'istanza giudiziaria, tramite l'istituzione della *Sectio Altera*. Una simile innovazione si inseriva in quel più ampio indirizzo personalistico il cui vigore andava sempre più crescendo durante i primi, difficili, anni successivi al Concilio Vaticano II, e che, sotto il profilo strettamente giuridico, era proclive alla massima valorizzazione possibile di quell'ambito di diritti spettanti a ciascun *Christifidelis*, sia in quanto uomo che in quanto soggetto battezzato e, dunque, incorporato nella realtà ecclesiale, indipendentemente dalla posizione o dal ruolo assunto nell'ambito dell'intero popolo di Dio³⁴³, in un forte legame che supera le logiche meramente utilitaristiche e conflittuali che si frappongono ad una speculare riproduzione di una siffatta ottica anche negli ordinamenti di tipo secolare³⁴⁴.

Siffatta collocazione sembra costituire una significativa prova del fatto che, storicamente parlando, l'istituzione di uno specifico giudizio

³⁴³ Cfr. RAFFAELE BOTTA, "Bonum commune Ecclesiae" ed esercizio dei diritti fondamentali del fedele nel nuovo Codice di diritto canonico, in GIOVANNI BARBERINI (a cura di), *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele*, vol. I, Università degli Studi di Perugia, Perugia, 1984, p. 323, ad avviso del quale "non esiste nella Chiesa quella 'bipolarità correzionale' tra fedele e autorità che esiste, invece, tra cittadino e Stato: il Popolo di Dio si riconosce nell'unità, nella comune dignità dei suoi membri, nella radicale eguaglianza che vige tra tutti nell'edificazione del corpo di Cristo. È questo l'insegnamento del Concilio, e questo il piano normativo del nuovo *Codex* che abbandona le suggestioni 'statalistiche' presenti nell'architettura del Codice pio-benedettino".

³⁴⁴ Cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *Habere pro conditione dignitatem libertatemque filiorum Dei*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1981, I, p. 606, il quale rileva come tutti i *Christifideles* siano chiamati al raggiungimento della finalità suprema della Chiesa indicato dai Padri del Concilio Vaticano II, nel '*Regnum Christi ubique terrarum dilatando ad gloriam Dei Patris*', con la conseguenza che "vige [...] nella Chiesa, fra tutti i battezzati, una straordinaria eguaglianza fondamentale molto ben determinata, ma non per questo ristretta, abbracciando in modo davvero integrale e completo l'intera, ricchissima, vita che si svolge all'interno della comunità ecclesiale. Pur esistendo delle diversificazioni in base ai compiti ed impegni ecclesiali di ognuno, questa eguaglianza non viene compromessa, anzi, semmai esaltata". In senso contrario si esprimeva, in epoca *ante Codicem*, PEDRO LOMBARDÍA, *El estatuto personal en el derecho canónico*, in IDEM, *Escritos de derecho canónico*, vol. II, EUNSA, Pamplona, 1973, p. 41, ad avviso del quale, nel sacerdozio comune dei fedeli, al massimo poteva parlarsi di partecipazione indiretta a quello ministeriale.

circa gli atti amministrativi affonda le sue radici e la sua *ratio essendi* nell'istanza di una più efficace tutela a presidio delle posizioni giuridiche dei fedeli, e che è da respingere o, quantomeno, da edulcorare l'orientamento di chi individua, quale scopo primario della giustizia amministrativa, quello di assicurare la semplice conformità alla legge degli atti emanati, onde restaurare l'ordine giuridico violato. Pura trattandosi, infatti, in ogni caso, di due finalità intimamente connesse, giacché il conseguimento dell'una rappresenta la via di ingresso verso il raggiungimento dell'altra, l'opzione di prevalenza verso una di esse risulta indispensabile al fine di eleggere un deciso criterio interpretativo che funga da orientamento nei confronti della concreta eseguibilità dell'intero apparato amministrativo.

L'importanza del procedimento amministrativo non risiede, perciò, soltanto nella maggiore accuratezza, ponderazione, rispondenza agli effettivi interessi della collettività, che esso si preoccupa di conferire all'azione amministrativa, bensì anche in un'altra, specifica, funzione che esso può svolgere nei confronti di soggetti estranei all'amministrazione stessa: quella di offrire, agli eventuali interessati, l'opportunità di far valere le proprie ragioni nella fase preparatoria del provvedimento³⁴⁵. In quest'ambito, invero, può essere previsto, secondo modalità che variano in relazione alle singole materie, un intervento dei soggetti privati, vuoi come singoli vuoi come rappresentanti di associazioni, in perfetta sintonia con lo spirito omnicomprensivo del nuovo *Codex*³⁴⁶. Tra le molteplici attività ed operazioni che possono

³⁴⁵ Cfr. VELASIO DE PAOLIS, *An possit Superior religiosus suffragium ferre cum suo consilio vel suo voto dirimere paritatem sui consilii*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXVI, 1987, p. 445, il quale così si esprime: “*Datur collegialitas in efformando consensu, non in decidendo; collegialitas habetur in stadio praevio, non ipso actu ponendo. Actus est personalis superioris*”.

³⁴⁶ Cfr. GIANNINO PIANA, *Note sull'ecclesiologia del nuovo Codice di diritto canonico*, in *Hermeneutica*, III, 1984, p. 158, il quale così si esprime: “L'accento posto sul primato del Popolo di Dio, inteso come comunità di vita teologale, cioè di fede, speranza e carità, e come sacramento di salvezza per l'intero genere umano, obbligava ad una revisione e ristrutturazione dell'ordine tradizionale del Codice, dando luogo ad un'articolazione nuova delle diverse parti. Si assiste, così,

comporre la fase procedimentale questa è, senza dubbio, una delle più significative, in quanto non incide soltanto sul contenuto della statuizione finale, ma arriva, più ampiamente, ad influire in modo determinante sullo stesso rapporto che si instaura tra autorità e privati. Risultato, quello ispirato alla collaborazione ed alla partecipazione, che merita di essere particolarmente perseguito nell'ordinamento della Chiesa, non soltanto per un più consapevole esercizio, in senso ministeriale, dell'autorità e per il fine generale di edificazione della *communio* ecclesiale, ma anche, ed in maniera specifica, per la stessa garanzia dei diritti dei singoli fedeli³⁴⁷.

all'affermazione dell'esistenza di un unico stato di *Christifideles*, i quali partecipano collegialmente della triplice funzione sacerdotale, profetica e regale. La distinzione tra chierici, religiosi e laici non è, di conseguenza, più fondata sullo stato giuridico ma, unicamente, sul concetto ministeriale e funzionale di servizio; mentre magistero ecclesiastico e azione sacramentale vengono presentate come forme particolari di servizio al Popolo di Dio”.

³⁴⁷ Cfr. RENZO REMOTTI, *I soggetti del processo canonico amministrativo*, in JANUSZ KOWAL - JOAQUÍN LLOBELL (a cura di), *“Iustitia et Iudicium”*. Studi di diritto matrimoniale e processuale canonico in onore di Antoni Stankiewicz, vol. IV, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2010, p. 2308, il quale osserva: “[...] la soggettività processuale canonica va inquadrata sul piano giuridico non tanto in una facoltà rivendicativa, quanto di partecipazione e collaborazione nella vita della Chiesa. L'ordinamento processuale canonico si caratterizza principalmente per essere pervaso dal principio dell'*aequitas*, sia da parte del giudice, ma, si ritiene, anche da parte del fedele”. Sull'importanza della consultazione cfr. anche ANDREA D'AURIA, *Il modo di votare e di esprimere il proprio parere o consenso nei diversi enti ecclesiali*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *Il diritto nel mistero della Chiesa. IV. Prassi amministrativa e procedure speciali*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2014, p. 55, il quale, riferendosi al can. 127 C.I.C. (a tenore del quale “qualora il Superiore per porre in essere atti di governo necessiti del parere o del consenso di un gruppo di persone o di un collegio, gli atti eventualmente posti in essere senza aver sentito tale parere, o che siano contrari al consenso prestato, sono nulli”), osserva come un simile obbligo risulti funzionale all'esigenza di “motivare l'adeguatezza di un certo comportamento o verificare, invece, la sussistenza di elementi che possano scoraggiare il porsi di un determinato atto giuridico”. In senso analogo cfr. RICHARD H. HILL, *Commento al can. 127*, in JAMES A. CORIDEN - THOMAS J. GREEN - DONALD E. HEINTSCHEL (a cura di), *The Code of Canon Law. A text and commentary*, Paulist Press, New York, 1985, p. 92: “*The consent once given does not obligate the Superior to place the act. He or she may subsequently decide not to act or to delay acting*”. Affermano, inoltre, WINFRIED AYMANS - KLAUS MÖRS DORF, *Kanonisches Recht. Lehrbuch aufgrund des Codex Iuris Canonici. Band I. Einleitende Grundfragen und Allgemeine Normen*, Verlag Ferdinand Schöningh GmbH, Paderborn/München/Wien/Zürich, 1991, p. 371 che: “*Das Zustimmungsrecht hat zur Folge, daß der Obere ohne die Einwilligung des Beispruchsberechtigten nicht rechtswirksam handeln kann. Der Obere behält aber, selbst wenn die Zustimmung ist notwendig zum rechtswirksamen Handeln, sie zwingt aber nicht zum Handeln*”. Per approfondimenti più generali cfr. JAMES THAIKOOTTATHIL, *Leges irritantes aut*

Risulta abbastanza chiaro, infatti, come è stato autorevolmente osservato, che “se si impone all’autorità amministrativa, prima di indursi a deliberare in un certo senso, di prendere in considerazione le osservazioni, le delucidazioni, i rilievi che il privato può sollevare, la si metterà in grado di smussare, sin dall’inizio, dei possibili motivi di contrasto, di contemperare l’interesse pubblico di cui è attributaria con gli interessi che le vengono prospettati dal privato o, se questi interessi devono assolutamente essere sacrificati per esigenze di carattere generale, di soddisfare queste ultime con il minor pregiudizio possibile per il singolo.

Essa, insomma, prima di arrivare a deliberare, potrà venire a conoscenza delle ragioni del privato, valutare e giudicare l’attendibilità delle eventuali censure che questi intende muovere contro il provvedimento; il cittadino, d’altro canto, partecipando allo svolgimento della funzione, avrà modo di conoscere e valutare i motivi che inducono l’autorità a provvedere in quel modo e, di contro, di soppesare meglio ogni sua ragione di dissenso; con la conseguenza di una più intensa e tempestiva protezione nei confronti dell’attività amministrativa ed una diminuzione delle occasioni di ricorrere contro il provvedimento per ottenere, soltanto in una fase successiva, il riconoscimento dei propri diritti”³⁴⁸.

inhabilitantes: a historical, exegetical and systematic study on canon 10 of Code of Canon Law 1983, Pontificia Università Urbaniana, Città del Vaticano, 2003, p. 80.

³⁴⁸ In questi termini si esprime PAOLO MONETA, *Procedimento amministrativo e partecipazione dei fedeli alla funzione amministrativa*, cit., p. 30. Cfr. anche GIUSEPPE BARONE, (voce) *Discrezionalità (diritto amministrativo)*, cit., p. 6, il quale sottolinea l’opportunità che i vari interessi siano prospettati all’autorità decidente da parte dei soggetti che ne sono titolari, sia per un’esigenza di funzionalità e di efficienza dell’azione amministrativa, sia per ragioni squisitamente di tutela. Sotto il primo profilo, infatti, si osserva che “se la scelta discrezionale sarà tanto migliore quanto più completa sarà l’informazione circa la trama degli interessi di cui la singola fattispecie si compone, è ovvio affermare che gli interessi stessi emergeranno, più facilmente, se la loro prospettazione venga affidata ai soggetti (o agli organi, o agli uffici) che ne sono titolari”. Dall’altro punto di vista, invece, l’A. evidenzia come “se la comparazione tra i vari interessi tende ad evitare che l’interesse primario venga ‘massimizzato’ a danno degli altri, ciò vuol dire che l’ordinamento accorda in ogni caso agli interessi secondari una protezione. Ebbene, giacché in concreto quest’ultima

Le legislazioni canonica, tuttavia, anche quella promulgata più recentemente, non sembra aver preso una chiara e sufficiente consapevolezza dell'importanza potenziale che la collaborazione dei fedeli all'azione amministrativa è suscettibile di assumere in concreto, sempre in conformità sostanziale alla natura ed al fine della sua missione³⁴⁹, né aver pienamente considerato come essa si radichi nella stessa struttura comunitaria propria della società ecclesiale, non costituendo un semplice derivato della matrice democratica relativa agli ordinamenti statali contemporanei, del tutto estranea alla costituzione della Chiesa³⁵⁰. L'aspetto comunitario sembra, invero, proprio quello maggiormente trascurato, sol che si consideri la completa assenza di ogni riferimento all'intervento di associazioni, gruppi, comunità interessate

viene a dipendere da una prospettazione che sia il più possibile concreta e veritiera, ne deriva che essa debba essere fatta, come abbiamo detto, dai centro che ne sono titolari”.

³⁴⁹ Cfr. PATRICK VALDRINI, *Opinione pubblica, sensus fidei e diritto canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1997, I, pp. 95-97, ad avviso del quale, in ogni caso, sono pur sempre i sacri Pastori i soli responsabili dinanzi a Dio della salvezza del proprio gregge.

³⁵⁰ A livello di normativa comune agli atti amministrativi, d'altra parte, si rinviene una sola disposizione, il can. 50, che prescrive, in via alquanto generica e scarsamente cogente, di sentire “*quantum fieri postest, eos [...] quorum iura ledi possint*”. Anche riguardo a specifici provvedimenti amministrativi non può certo dirsi che il *Codex* conceda un adeguato spazio all'intervento dei fedeli nel procedimento amministrativo; le disposizioni in tal senso, infatti, risultano molto sporadiche, spesso generiche e non vincolanti. Può rammentarsi l'audizione dei membri del clero e di laici distinti per saggezza, prevista, sia pur in via non obbligatoria, prima della nomina del vescovo diocesano, *ex can. 377*; l'audizione di determinati presbiteri e fedeli laici prima dell'affidamento di una parrocchia vacante, *ex can. 524*; l'audizione di coloro “*quorum interest*” quando l'ordinario intenda disporre la diminuzione degli oneri imposti ad una fondazione, *ex can. 1310*. Anche per i provvedimenti che si presterebbero, particolarmente, ad essere preceduti da tale tipo di intervento, e per i quali esiste anche una prassi tradizionale in tal senso, il *Codex* si limita a prescrivere l'audizione di organi istituzionali di consultazione, senza prevedere alcuna partecipazione di soggetti estranei all'apparato amministrativo: è il caso dell'erezione, soppressione o rilevante modifica delle parrocchie, per le quali è prescritta la sola preventiva audizione del consiglio presbiterale da parte del vescovo diocesano, *ex can. 515*, o di quello del compimento, sempre da parte del vescovo, di atti di straordinaria amministrazione o di alienazione di beni diocesani, per i quali si richiede il preventivo consenso del consiglio per gli affari economici e del collegio dei consultori, *ex cann. 1277 e 1292*. Anche nel caso in cui il vescovo diocesano intenda procedere alla riduzione di una chiesa ad uso profano, *ex can. 1222, §2*, si richiede il parere del consiglio presbiterale ed il consenso di coloro i quali vantino legittimi diritti sulla chiesa, ma nessuna consultazione di soggetti che possano rappresentare interessi di più estesa rilevanza nella comunità dei fedeli.

agli effetti di una determinata decisione, mentre, per contro, è proprio a tale livello che può più facilmente, e vantaggiosamente, attuarsi un effettivo coinvolgimento. La partecipazione del singolo al procedimento amministrativo, infatti, “può rivelarsi inefficace, se non addirittura inattuabile, ogni qual volta l’attività amministrativa non si espliciti in provvedimenti che interessano, in modo diretto e personale, i singoli amministrati, ma si rivolga, in modo più indifferenziato, verso interi strati della collettività, coinvolgendo interessi di natura collettiva appartenenti a determinati gruppi e formazioni sociali. Per tutelare adeguatamente questi interessi e per mettere gli organi agenti in grado di deliberare con piena cognizione di tutti gli elementi del caso, occorre, pertanto, far intervenire nel procedimento gli stessi gruppi sociali a cui, più direttamente, ineriscono gli interessi in questione; intervento che viene, di norma, attuato attraverso i rappresentanti o gli esponenti abilitati ad esprimere la volontà del gruppo”³⁵¹.

La figura del fedele necessita, perciò, di una collocazione di primaria importanza, nonché di una qualifica di destinatario diretto della giustizia amministrativa canonica. In quest’ottica tutti i membri del popolo di Dio, senza distinzione di *status* personali, di uffici ricoperti o di funzioni svolte nell’ambito della Chiesa, possono collaborare ad un miglior funzionamento della giustizia ecclesiale, che passa necessariamente attraverso la tutela dei diritti di coloro sui quali gli stessi effetti di tale giustizia ricadono, in un rafforzamento progressivo degli istituti di giustizia che consenta a questi ultimi, mediante le modalità partecipative, di localizzare interessi generali di rilevanza comunitaria in capo a determinati soggetti, rendendoli idonei a porsi quali rappresentanti e portatori di essi e, come tali, legittimati a far valere eventuali lesioni dinanzi ai competenti organi di giustizia amministrativa³⁵². Viepiù che la

³⁵¹ Così PAOLO MONETA, *Procedimento amministrativo e partecipazione dei fedeli alla funzione amministrativa*, cit., p. 31.

³⁵² Cfr. CARLOS JOSÉ ERRÁZURIZ, *La persona nell’ordinamento canonico: il rapporto tra persona e diritto nella Chiesa*, in *Ius Ecclesiae*, X, 1998, p. 10, il quale osserva

legittimazione a servirsi degli strumenti che l'apparato giuridico mette a disposizione va riconosciuta anche a coloro i quali fedeli non sono, ma che si ritrovano a venire in contatto, per una qualche ragione, con l'autorità ecclesiastica e ad essere, in via diretta, interessati da un provvedimento da quest'ultima emanato, in una visione omnicomprensiva che pone al centro della tutela il fedele in quanto persona globalmente intesa³⁵³.

In questa prospettiva può certamente osservarsi come la problematica della soggettività e della capacità giuridica nel diritto canonico assuma contorni del tutto peculiari, legandosi geneticamente all'origine non della vita naturale, ma di quella soprannaturale operata

come la centralità della persona nell'ambito del diritto canonico "stenti ad essere recepita nella comprensione dell'ordinamento giuridico ecclesiale", benché "siffatta tensione sembra risolta nei suoi fondamenti". Cfr. anche JOAQUÍN LLOBELL, *Il diritto e il dovere al processo giudiziale nella Chiesa. Note sul magistero di Benedetto XVI circa la necessità di "agire secondo ragione" nella riflessione ecclesiale*, in *Ius Ecclesiae*, IX, 2007, pp. 55-76.

³⁵³ Come osservato da PIERO ANTONIO BONNET, *Il problema della soggettività individuale nel diritto canonico*, cit., p. 181, "un discorso canonistico sulla soggettività e sulla capacità giuridica non può non prendere le mosse dall'uomo [...], che costituisce l'asse portante di quella socialità che il diritto deve esprimere". Sul punto cfr. GAETANO LO CASTRO, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, cit., p. 25, il quale distingue acutamente la categoria di *Christifidelis* da quella di *persona*, dal momento che "un tale concetto era (ed è) concetto di derivazione teologica, prima che giuridica, anche se, ovviamente, il diritto potrà appropriarsene; ma i margini di libertà dell'ordinamento nell'utilizzazione del concetto di *Christifidelis* erano di gran lunga più ridotti rispetto all'utilizzazione del concetto di *persona*". Cfr. anche quanto sancito da CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 25, p. 1045: "*Principium, subiectum et finis omnium institutorum socialium est et esse debet humana persona. Cum [...] vita socialis non sit homini quid adventicium, ideo commercium cum aliis, mutuis officiis, colloquio cum fratribus, quoad omnes suas dotes grandescit homo, et suae vocationi respondere potest*". Sul punto si rinvia anche, *ex multis*, a KLAUS MÖRSDORF, *Die Kirchengliedschaft im Lichte der kirchlichen Rechtsordnung*, in *Theologie und Seelsorge*, 36, 1944, pp. 115-131; CLEMENTE PUJOL, *El problema del bautismo de los fetos abortivos informes en los autores de fines del siglo XIX y principios del siglo XX*, in *Revista española de derecho canónico*, 2, 1947, pp. 53-75; ALFONS GOMMENGINGER, *Bedeutet die Excommunication Verlust der Kirchengliedschaft*, in *Zeitschrift für katholische Theologie*, 73, 1951, pp. 1-71; WILLEM ONCLIN, *Considerationes de iurium subiectivorum in Ecclesia fundamentaoc natura*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, VIII, 1952, pp. 9-24; LUDWIG BENDER, *Persona in Ecclesia - membrum in Ecclesia*, in *Apollinaris*, XXXII, 1959, pp. 105-119; WILHELM BERTRAMS, *De influxu Ecclesiae in iura baptizatorum*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, XLIX, 1960, pp. 417-457; PIO FEDELE, (voce) *Capacità canonica (Teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 163-176; KLAUS MÖRSDORF, *Persona in Ecclesia Christi*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXXXI, 1962, pp. 345-393.

dal sacramento del battesimo, e collegandosi, in qualche modo, anche alla *communio Ecclesiae*, sicché proprio per il venir meno di quella identità di presupposti dalla quale, unicamente, può scaturire una uniformità di schemi giuridici³⁵⁴, non sempre, e comunque soltanto parzialmente, le soluzioni adottate nelle legislazioni statali possono essere utilizzate nel sistema canonico, per sua natura flessibile ed aperto³⁵⁵. Non sussisterebbe, infatti, alcun motivo a supporto dell'esclusione della giustizia amministrativa dalla regola di generale legittimazione prevista al can. 1476 C.I.C., a tenore del quale: “*Quilibet, sive baptizatus sive non baptizatus, potest in iudicio agere [...]*”³⁵⁶,

³⁵⁴ Sul punto cfr. ERMANNINO GRAZIANI, *Uniformità di concetti nell'unità della scienza giuridica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 69, 1958, II, pp. 169-175.

³⁵⁵ Cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *Premesse metodologiche per lo studio del nucleo costitutivo delle funzioni gerarchiche nella Chiesa*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, XXVIII, 1972, p. 102.

³⁵⁶ Cfr. CARLO GULLO, *Commento ai cann. 1476-1479*, in ÁNGEL MARZOA - JORGE MIRAS - RAFAEL RODRÍGUEZ OCAÑA (a cura di), *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico*, cit., IV/1, pp. 1014-1038. Cfr. anche GABRIEL GARRALDA ARIZCUN, *La legitimación en el proceso declarativo de nulidad matrimonial*, in *Cuadernos Doctorales*, 10, 1992, pp. 13-84. Interessante anche quanto affermato da S. GIOVANNI XXIII, Lettera Enciclica *Pacem in Terris*, cit., n. 5: “*Porro in quovis humano convictu, quem bene compositum et commodum esse velimus, illud principium pro fundamento ponendum est, omnem hominem personae induere proprietatem; hoc est, naturam esse, intelligentia et voluntatis libertate praeditam. Atque adeo, ipsum per se iura et officia habere, a sua ipsius natura directo et una simul profluentia. Quae propterea, ut generalia et inviolabilia sunt, ita mancipari nullo modo possunt*”. Sul punto, anche per riferimenti anteriori al *Codex* del 1983, cfr., *ex multis*, CARLOS CORRAL SALVADOR, *Incorporación a la Iglesia por el bautismo y sus consecuencias jurídicas*, in *Revista española de derecho canónico*, 19, 1964, pp. 817-854; WILLEM ONCLIN, *Membres de l'Église, personnes dans l'Église*, in *L'année Canonique*, 9, 1965, pp. 11-32; MARIO PETRONCELLI, *Persona fisica e soggetto di diritti e di doveri nell'ordinamento canonico*, in AA.VV., *Acta Conventus Internationalis Canonistarum. Romae, diebus 20-25 mai 1968 celebrati*, cit., pp. 184-195; PIETRO GISMONDI, *Gli acattolici nel diritto della Chiesa*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, II, 1946, pp. 224-249; III, 1947, pp. 20-45; IV, 1948, pp. 55-68; ROBERT BRUNET, *Les dissidents de bonne foi sont-ils membres de l'Église?*, in AA.VV., *Problemi scelti di teologia contemporanea: Congresso Internazionale per il IV centenario della Pontificia Università Gregoriana (13-17 ottobre 1953)*, Gregorian University Press, Città del Vaticano, 1954, pp. 199-228; PETER HUIZING, *De donatione ad causam piam facta a non baptizato. Casus 'theologiae practicae'*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, XLIII, 1954, pp. 287-304; LUDWIG BENDER, *Donatio ad causam piam facta ab infideli*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, XI, 1955, pp. 439-478; IDEM, *Infideles et exercitium indirectum potestatis ecclesiasticae*, in *Monitor Ecclesiasticus*, LXXX, 1955, pp. 638-653; PIETRO GISMONDI, (voce) *Acattolici*, in *Enc. dir.*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 191-195; KLAUS MÖRS DORF, *Der Codex Iuris Canonici und die*

dovendosi, perciò, legittimamente ipotizzare come anche un soggetto non battezzato possa essere capace, in virtù di un particolare rapporto con l'atto contestato, ad ottenere la legittimazione attiva pertinente al caso concreto³⁵⁷.

nichtkatholischen Christen, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXXX, 1961, pp. 31-58.

³⁵⁷ In argomento cfr. FELICE MARIA CAPPELLO, *De acatholicorum incapacitate agendi in foro ecclesiastico*, in AA.VV., *Miscellanea Vermeersch: Scritti pubblicati in onore del R.P. Arturo Vermeersch. Studi di teologia morale e diritto canonico*, vol. I, Pontificia Università Gregoriana, Città del Vaticano, 1935, pp. 393-402; FRANCESCO ROBERTI, *Quinam acatholici careant iure accusandi matrimonium*, in *Apollinaris*, X, 1937, pp. 111-113; MICHAEL JAMES FALLON, *Non-catholic as Plaintiff in a matrimonial cause*, in *The Irish Ecclesiastical Record*, 54, 1939, p. 570; GIUSEPPE OLIVERO, *Le parti nel giudizio canonico*, Giuffrè, Milano, 1941, *passim*; JEROME DANIEL HANNAN, *Non-catholic Petitioners and Plaintiffs*, in *The Jurist*, 4, 1944, p. 625; EGIDIO DEL CORPO, *De iure agendi in iudiciis ecclesiasticis communistarum aliorumque acatholicorum*, in *Monitor Ecclesiasticus*, LXXV, 1950, pp. 97-102; EDWARD JOSEPH MAHONEY, *Non-catholics and Marriage Nullity*, in *The Clergy Review*, 34, 1950, pp. 403-404; TERENCE CUNNINGHAM, *Has a non-catholic the Right to Petition for Nullity in the "Exceptional Marriage Cases"?*, in *The Irish Ecclesiastical Record*, 93, 1960, pp. 327-329. Cfr. anche PIO XII, Lettera Enciclica *Mystici Corporis*, 29 giugno 1943, in *A.A.S.*, XXXV (1943), pp. 193-248, dalla quale si è sviluppata una corposa fioritura sul tema: cfr. LIBORIUS VALPERTZ, *Kirchliche Mitgliedschaft und nichtkatholiken nach der Enzyklika "Mystici Corporis"*, in *Theologie und Seelsorge*, 36, 1944, pp. 43-46; JOHANNES BRINKTRINE, *Was lehrt die Enzyklika "Mystici Corporis" über die Zugehörigkeit zur Kirche?*, in *Theologie und Glaube*, 37-38, 1947-1948, pp. 290-300; ANTOINE CHAVASSE, *Ordonnées au corps mystique*, in *Nouvelle revue théologique*, 80, 1948, pp. 690-702; PIERRE ANDRÉ LIÉGÉ, *L'appartenance à la Église et l'Encyclique "Mystici Corporis"*, in *Revue des sciences philosophiques et théologiques*, 32, 1948, pp. 351-357; NIKOLAUS HILLING, *Die kirchliche Mitgliedschaft nach der Enzyklika "Mystici Corporis Christi" und nach dem C.I.C.*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXXV, 1952, pp. 122-129; cfr. anche le osservazioni di BERNHARD POSCHMANN, *Die Kirchengliedschaft*, in *Zeitschrift für Missionswissenschaft und Religionswissenschaft*, 39, 1955, pp. 177-194; KONRAD ALGERMISSEN, *Aktuelle Gliedschaft in der Kirche und Gnadenhafte Zugehörigkeit bzw. Hinordnung zu Ihr*, in *Theologie und Glaube*, 46, 1956, pp. 260-275; CHARLES JOURNET, *Qui est membre de l'Église?*, in *Nova et vetera*, XXXVI, 1961, pp. 193-203; KARL RAHNER, *L'appartenenza alla Chiesa in qualità di membri secondo la dottrina dell'Enciclica "Mystici Corporis" di Pio XII (Die Gliedschaft in der Kirche nach der Lehre der Enzyklika Pius XII "Mystici Corporis Christi")*, in IDEM, *Schriften zur Theologie*, 5° ed., vol. II, Benziger, Einsiedeln, 1961, pp. 7-94. Il magistero del Concilio Vaticano II ha poi spinto ad una rinnovata presa di coscienza della problematica: cfr. WILHELM BERTRAMS, *De gradibus "communiois" in doctrina Concilii Vaticani II*, in *Gregorianum*, XLVII, 1966, pp. 286-305; PIERO PELLEGRINO, *Gli status ed il principio di eguaglianza nell'ordinamento canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 84, 1973, I, pp. 165-239; FRANCESCO COCCOPALMERIO, *Quid significant verba "Spiritus Christi habentes"*, *Lumen Gentium*, 14-2, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVIII, 1979, pp. 253-266. Si sofferma sulla differenza tra i due codici ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, (voce) *Parte nel processo (diritto canonico)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 982, la quale ricorda come nel codice abrogato vi fosse, a carico dei non battezzati, una "incapacità

Nell'ordinamento canonico, dunque, soggetti degli atti giuridici possono essere sia le persone fisiche che quelle giuridiche, ex can. 113, §2, *rectius* tutti i soggetti di diritti e di doveri, purché abili ed idonei di disporre dei propri diritti e, in ciò, processualmente legittimati attraverso la capacità di porre in essere atti giuridici emanati in virtù di precise e libere volontà³⁵⁸. In relazione alla nozione di capacità giuridica³⁵⁹, *id est* l'attitudine alla titolarità di diritti ed obblighi giuridici, anche il sistema canonico accoglie la c.d. "teoria organica", che tenta di mettere in pratica un'opera di mediazione tra realtà naturalisticamente intesa ed ordinamento giuridico, per cui "il soggetto di diritto risulterebbe composto dall'elemento materiale di fatto (l'essere uomo) e da quello strettamente formale (riconoscimento della qualità di persona in senso propriamente giuridico)"³⁶⁰.

totale (che) importava anche l'impossibilità di considerare i non battezzati come possibili *rei* o *conventi*: «*De infidelibus Ecclesia non iudicat*». Cfr. inoltre GIUSEPPE RICCIARDI, *La costituzione del curatore processuale*, in PIERO ANTONIO BONNET - CARLO GULLO (a cura di), *Il processo matrimoniale canonico. Nuova edizione aggiornata e ampliata*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1994, p. 406. Per i lavori preparatori al can. 1476 cfr. *Communicationes*, X, 1978, p. 265, can. 82.

³⁵⁸ Si rinvia, in argomento, ad una *coram WYNEN, Limburgen, diei 1 martii 1930, apud S. Rotae decisiones, Decisio XII*, vol. XXII, 1930, pp. 127-128, n. 3, ove si afferma che: "*Actus autem humanus tunc tantum habetur si procedat ab homine qua tali seu ab eius deliberata voluntate, idest si actio ponitur a sciente et volente*". Come insegna, d'altra parte, in modo splendidamente icastico, S. TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, I^a-II^a, q. 1, a. 1 c., circa i canoni necessari per essere in presenza di una *actio humana*: "*Dicendum quod actionum quae ab homine aguntur, illae solae propriae dicuntur humanae quae sunt propriae hominis in quantum est homo. Differt autem homo ab aliis irrationalibus creaturis in hoc, quod est suorum actuum dominus. Unde illae solae actiones vocantur propriae humanae, quarum homo est dominus. Est autem homo dominus suorum actuum per rationem et voluntatem: unde et liberum arbitrium esse dicitur facultas voluntatis et rationis. Illae ergo actiones propriae humanae dicuntur, quae ex voluntate deliberata procedunt*".

³⁵⁹ Cfr. ANTONIO VITALE, *Inhabilitas ad accusandum matrimonium*, Jovene, Napoli, 1963, p. 109, ad avviso del quale per capacità giuridica "deve intendersi non già una qualità astratta e generale del soggetto, bensì la titolarità di tutti i rapporti radicati nello *status* di cui il soggetto gode, conformemente ad una concezione che, se discutibile in relazione al moderno ordinamento statale, rispecchia, invece, fedelmente la soluzione adottata dall'ordinamento canonico per quanto riguarda il collegamento delle sue norme ai soggetti".

³⁶⁰ In questi termini si esprime MARIO FERRANTE, *I presupposti dell'atto giuridico: capacità, legittimazione e idoneità dell'oggetto*, in AA.VV., *L'atto giuridico nel diritto canonico*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2002, p. 73.

Si tratta di un dato che appare chiaramente, per quanto attiene alle persone fisiche, in relazione al concetto di “*persona in Ecclesia*”³⁶¹. Tradizionalmente, invero, si afferma che la capacità giuridica, in seno all’ordinamento canonico, si acquista mediante la ricezione del sacramento del battesimo, per mezzo del quale “*homo Ecclesiae Christi incorporatur et in eadem constituitur persona [...]*”, ex cann. 204, §1 e 849³⁶². Da un tale disposto parrebbe, con relativa evidenza, come per il diritto canonico non ogni uomo sia “*persona*”, e che unicamente attraverso il battesimo egli acquisti la personalità, *id est* la capacità giuridica *in Ecclesia* con relativi diritti e doveri connessi³⁶³. Tuttavia sembra più corretto doversi ritenere che il termine “*persona*”, adoperato

³⁶¹ Per una riflessione specifica sul concetto di persona cfr. GOMMARUS MICHIELS, *Principia generalia de personis in Ecclesia. Commentarius libri II Codicis iuris canonici. Canones praeliminares*, 87-106, 2° ed., Desclée, Parisiis-Tornaci-Romae, 1955, p. 1, s. 1, n. 1, p. 4: “*Etymologice vox ‘persona’ (graece ‘πρόσωπον’, a πρόσ-ᾠψ, quod est ante visum), communius etsi non omnimoda cum certitudine, a ‘personare’ derivare dicitur. Quidquid sit de vera vocis etimologia, certum videtur vocem ‘persona’ in lingua latina classica originarie fuisse adibita ad indicandam larvam (masque), qua hystriones in ludis theatralibus caput tegebant. Ex hac originaria significatione naturali rationis deducebantur aliae, ipsius scilicet hystrionis seu actoris larva cooperti, vel personae ab actore representatae*”. Sul punto cfr. anche PIO CIPROTTI, *Personalità e battesimo nel diritto della Chiesa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 53, 1942, p. 273; CESARE MAGNI, *Soggetto e persona nel diritto*, in *Il diritto ecclesiastico*, 62, 1951, I, p. 18; GIUSEPPE FORCHIELLI, *Precisazioni sul concetto di “persona” nel diritto canonico*, in AA.VV., *Acta Congressus internationalis Iuris Canonici*, cit., p. 128; PEDRO LOMBARDÍA, *Derecho divino y persona física en el ordinamiento canónico*, in *Themis*, 1960, p. 187 ss.; IDEM, (voce) *Infieles*, in *Nueva Enciclopedia Jurídica*, vol. XII, Francisco Seix, Barcelona, 1965, p. 516. Interessanti anche le riflessioni di MICHAEL BENZ, *De las personas físicas y jurídicas*, in ANTONIO BENLLOCH POVEDA, *Código de Derecho Canónico. Edición bilingüe, fuentes y comentarios de todos los cánones*, Edicep, Valencia, 1993, p. 67.

³⁶² Cfr. FRANZ XAVER WERNZ - PETRUS VIDAL, *Ius Canonicum ad Codicis Normam Exactum. Tomus II. De Personis*, cit., p. 2, nel senso che, posta la natura della Chiesa quale “*societas supernaturalis positivae institutionis divinae, in qua iura membrorum propria non possunt haberi nisi quis prius Ecclesiae membrum fiat*”, per mezzo del sacramento del battesimo si verifica che “*homo constituitur in Ecclesia persona et fit capax iurium, quae sunt omnibus fidelibus communia [...]*”.

³⁶³ Cfr. HANS KELSEN, *La dottrina pura del diritto (metodo e concetti fondamentali)*, trad. it. a cura di RENATO TREVES, in *Arch. giur.*, 132, 1933, p. 145, il quale osserva: “*Persona è soltanto un’espressione unitaria personificante un fascio di doveri e di autorizzazioni giuridiche, cioè d’un complesso di norme: una concezione che preserva il diritto, come oggetto di conoscenza, da ipostatizzazioni che possono cagionare errori ed equivoci*”. In senso pressoché analogo cfr. anche SERGIO COTTA, (voce) *Persona (filosofia del diritto)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, p. 169.

dal can. 96, vada inteso non in senso tecnico di soggetto di diritto, bensì in quello, più lato, di membro della *societas ecclesiastica*³⁶⁴.

Diversamente argomentando, infatti, si giungerebbe alla conclusione per cui i soggetti non battezzati, o coloro i quali non si trovino in comunione ecclesiastica, risulterebbero totalmente privi di capacità giuridica e, dunque, radicalmente impossibilitati a porre in essere qualsivoglia atto giuridico, sia sostanziale che processuale³⁶⁵, in palese contrasto con il citato can. 1476, con le acquisizioni conciliari³⁶⁶, nonché con tutta una serie di disposizioni presenti nella sistematica codicistica volte a considerare anche i non battezzati come soggetti di diritti e di doveri³⁶⁷, riconoscendo loro la capacità di essere parte in un processo canonico e di compiere i relativi atti processuali.

³⁶⁴ Anche all'interno del can. 3 del progetto di *Lex Ecclesiae Fundamental*is era stato operato un riconoscimento formale dei diritti della persona umana *qua talis*: “*Ecclesia omnibus et singulis hominibus, utpote ad imaginem Dei creatis, dignitatem humanae personae propriam recognoscit et profitetur, itemque officia et iura quae ex eadem profluunt agnoscit atque, omnium hominum vocationis ad salutem ratione, etiam tuetur*”: cfr. *Communicationes*, XIII, 1981, p. 44. In argomento si rinvia anche alle considerazioni di GIUSEPPE DALLA TORRE, *I diritti umani nell'ordinamento della Chiesa*, cit., p. 539.

³⁶⁵ Meno problematica risulta la posizione di coloro i quali hanno ricevuto il battesimo al di fuori della Chiesa cattolica: in proposito, oltre ad una serie di disposizioni (cann. 205; 383, §3; 463, §3; 844, §§3-4; 883, n. 2; 908; 933; 1124), il can. 11 statuisce che essi “canonicamente sono persone e, dunque, soggetti di diritto, anche se la loro capacità giuridica ed i loro diritti e doveri risultano notevolmente limitati”. Cfr. LUIGI CHIAPPETTA, *Il Codice di diritto canonico. Commento giuridico-pastorale*, vol. I, Dehoniana, Roma, 1996, p. 144, nn. 681 ss. Deve trattarsi, però, di limiti di carattere positivo, che devono essere stabiliti espressamente “giacché la capacità è la regola e l'incapacità è l'eccezione”: così ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, (voce) *Parte nel processo (diritto canonico)*, cit., p. 979.

³⁶⁶ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 16: “[...] *ii qui Evangelium nondum acceperunt, ad populum Dei diversis rationibus ordinantur*”.

³⁶⁷ A titolo esemplificativo basti ricordare che il *Codex* riconosce che qualsiasi uomo, sia battezzato che non battezzato, è destinatario della proclamazione del Vangelo (cann. 211; 228, §1; 248; 748; 787; 788). Particolarmente significativo, inoltre, è il can. 861, §2 ad avviso del quale chiunque (e, quindi, anche l'infedele), purché mosso dalla debita intenzione, può, in caso di necessità, amministrare il battesimo. Una tale possibilità ha indotto, invero, anche i più strenui assertori dell'incapacità giuridica dei non battezzati ad ammettere la difficoltà di spiegare “come possano scaturire effetti nell'ordinamento della Chiesa da una volontà che promana da chi non è soggetto”: in questi termini cfr. MARIO PETRONCELLI, *I soggetti nell'ordinamento canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 53, 1942, I, p. 282.

In seguito alla riforma operata dal vigente Codice, dunque, deve riconoscersi che la capacità di essere parte in un processo, secondo la legge canonica, non si atteggia nei termini di conseguenza diretta ed immediata del battesimo, bensì, in modo non di gran lunga difforme da quanto accade in altri ordinamenti, del fatto di essere persona umana (nata o concepita), non potendosi intendere la capacità di fare ingresso in un rapporto processuale se non in un soggetto di diritti³⁶⁸. A ciò può aggiungersi anche la constatazione per cui la capacità ad essere parte all'interno del processo rappresenterebbe un'implicazione della capacità giuridica generale vista *sub specie iudicii*, potendosi, in tal modo, comprendere le possibili, ulteriori, conseguenze della riforma codicistica³⁶⁹. La dottrina canonistica, sul punto, tuttavia, non sembra

³⁶⁸ Cfr. SANTIAGO PANIZO ORALLO, *Temas procesales y nulidad matrimonial*, Editorial Trivium, Madrid, 1999, p. 280, il quale osserva: “*Y a partir de este supuesto radical y básico se le han de atribuir, de acuerdo y en conformidad con las varias situaciones jurídicas, diversas aptitudes en relación con el ejercicio efectivo de sus derechos, sin perjuicio de tener que admitir que a las leyes eclesiásticas positivas sólo esté sometida la persona que por el bautismo pertenece a la Iglesia (c. 11)*”.

³⁶⁹ Sul punto cfr. PIO FEDELE, (voce) *Capacità canonica (Teoria generale)*, cit., p. 167; PEDRO LOMBARDÍA, *Lezioni di diritto canonico*, cit., p. 181, ad avviso del quale “non sembra possa dubitarsi che ogni persona umana (anche il *nasciturus*: cfr. cann. 864 e 871) è soggetto dell'ordinamento canonico, sebbene solo al battezzato spetti la condizione di fedele”. In senso contrario si esprime, invece, MANUEL JESÚS ARROBA CONDE, *Diritto processuale canonico*, cit., p. 220, secondo cui la capacità processuale degli *infedele* costituirebbe soltanto “una capacità indiretta”, cioè “una eccezione al can. 96”, che si verificherebbe allorquando “i non battezzati o scomunicati siano inscindibilmente legati ad un battezzato e ritengano di aver sofferto un'ingiustizia in campo canonico”. L'A., a sostegno di tale tesi, richiama (p. 24, n. 49) una Dichiarazione del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, 28 maggio 1993, in *Ius Ecclesiae*, VI, 1994, p. 366, con nota di MIGUEL ÁNGEL ORTIZ, da cui si evincerebbe che “la capacità riconosciuta ai non battezzati andrebbe giustificata solo ammettendo la legittimazione processuale indiretta”, cioè “riconoscendo loro un possibile interesse indiretto, *ex can. 1501*”. Ora, a prescindere dalla dubbia conformità del richiamo alla pronuncia in esame, attenendo, quest'ultima, all'attestazione della competenza dei tribunali ecclesiastici a giudicare della validità dei matrimoni contratti tra acattolici o tra non battezzati, non sembra essere calzante neppure il tentativo di fondare la capacità dei non battezzati di essere parte del processo sulla legittimazione processuale, *id est* sulla concreta idoneità di un soggetto di diritto (in quanto tale giuridicamente capace) ad essere parte di uno specifico processo, vale a dire su una qualità, la *legitimatío ad causam*, che della capacità di essere parte costituisce soltanto un'applicazione concreta. In realtà, la stessa circostanza che gli infedeli vengano in rilievo dinanzi alla legge per gli interessi di cui sono portatori, *rectius* come soggetti di una tutela giuridica autonoma (sebbene correlata a quella di un fedele battezzato), e, dunque, di diritti soggettivi e/o di altre situazioni giuridiche equivalenti, implica,

aver assunto un orientamento univoco, tendendo, il più delle volte, ad operare una sovrapposizione terminologica e non distinguendo, di conseguenza, i presupposti processuali, i quali attengono alla *capacitas* della persona del ricorrente, preesistenti e prescindenti da qualunque tipologia di processo, dalle condizioni dell'azione, consistenti, invece, in ulteriori requisiti di carattere sostanziale, indissolubilmente legati ad una determinata controversia giudiziale nella sua particolarità³⁷⁰.

In realtà non sembrano sussistere particolari ostacoli alla condivisione della tesi avanzata da quanti ritengono che, in virtù del battesimo, l'uomo “non acquista la personalità o la capacità giuridica, bensì soltanto la completa”³⁷¹, assumendo, a norma del can. 96, gli obblighi ed i diritti che, tenuta presente la loro condizione, sono propri dei cristiani. Il battesimo, perciò, da un punto di vista strettamente giuridico, avrebbe soltanto un valore integrativo della capacità giuridica, della quale l'uomo gode già in virtù della predisposizione di diritto naturale, attribuendo, così, al battezzato, lo *status baptismi* di fedele, con le specifiche implicazioni giuridiche e teologiche ad esso connesse³⁷²,

quantomeno, la soggettività giuridica dei non battezzati. Sul punto cfr. anche MARIO FRANCESCO POMPEDDA, *Diritto processuale nel nuovo codice di diritto canonico: revisione o innovazione?*, in IDEM, *Studi di diritto processuale canonico*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 54. Diverso il caso, invece, di coloro che volontariamente si siano posti in una condizione di *defectio ab Ecclesia (ab actu formali)*, soprattutto dopo le modifiche apportate da BENEDETTO XVI con la Lettera in forma di *Motu Proprio “Omnium in mentem”*, 26 ottobre 2009, in *A.A.S.*, CII (2010), pp. 8-10: cfr. PATRICK VALDRINI, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, cit., pp. 168-169. Sul punto mi sia consentito anche un rinvio a FRANCESCO SALVATORE REA, *Il “crimen apostasiae” nell'età del secolarismo*, in *Diritto e Religioni*, 18, IX, 2/2014, pp. 55-102.

³⁷⁰ Cfr. MANUEL JESÚS ARROBA CONDE, *Diritto processuale canonico*, cit., p. 332, il quale, asserendo che “la capacità di stare in giudizio comprende la legittimazione alla causa e la capacità processuale”, non sembra distinguere i due presupposti in questione. In senso contrario cfr. FERNANDO DELLA ROCCA, *Processo canonico*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XIII, UTET, Torino, 1966, pp. 1096-1097, il quale distingue tra “la capacità di essere parte in causa, cioè soggetto del rapporto processuale”, dalla “capacità processuale di agire, cioè la *legitimatio standi in iudicio*”.

³⁷¹ Cfr. PIO CIPROTTI, *Personalità e battesimo nel diritto della Chiesa*, cit., p. 273; in senso opposto cfr. MARIO FALCO, *Introduzione allo studio del “Codex Iuris Canonici”*, Fratelli Bocca, Torino, 1925, p. 127; MARIO PETRONCELLI, *I soggetti nell'ordinamento canonico*, cit., p. 276.

³⁷² Cfr. PIO FEDELE, (voce) *Capacità canonica (Teoria generale)*, cit., p. 168. Sul tema cfr. anche PIERO ANTONIO BONNET, *L'identità tridimensionale della persona nel*

secondo quanto sancito dai cann. 204 ss. *C.I.C.*, e 7 ss. *C.C.E.O.* Risulta chiara, in quest'ottica, la differenziazione del piano della creazione, in base al quale la Chiesa riconosce ogni essere vivente, da quello della redenzione, operata da Cristo e validamente distribuita attraverso la grazia del battesimo.

Detto altrimenti, a seguito della riforma operata dal nuovo *Codex* sembra essersi determinata, nel sistema canonistico, una ulteriore applicazione (oltre quella relativa alla distinzione tra *status* laicale e clericale, ex can. 207, §1) del concetto di *status*³⁷³ di derivazione romanistica, riproponendosi, cioè, una situazione analoga a quella del diritto romano, all'interno del quale, non essendo presente la nozione di capacità giuridica, frutto dell'elaborazione della dogmatica ottocentesca, era pienamente operante la figura dello *status* (*libertatis, civitatis, familiae* ecc.), inteso come la posizione giuridica vantata dal singolo individuo rispetto alla comunità dei consociati; ne derivava la possibilità che alcune categorie di norme potessero avere come destinatari intere classi di soggetti, ed essere aprioristicamente escluse ad altre³⁷⁴.

Diritto Ecclesiale, in JUAN IGNACIO ARRIETA - GIAN PIERO MILANO (a cura di), *Metodo, fonti e soggetti del diritto canonico. Atti del Convegno Internazionale di Studi (Roma, 13-16 novembre 1996)*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1999, p. 850 ss.

³⁷³ Cfr. JUAN FORNÉS, *La noción de "status" en Derecho Canónico*, EUNSA, Pamplona, 1975, *passim*; cfr. anche GUIDO SARACENI, *Il concetto di status e sua applicazione nel diritto ecclesiastico*, cit., p. 155.

³⁷⁴ Come noto, al diritto romano erano ignoti sia il concetto che il termine generico per indicare ciò che si intende per capacità (dal latino *capere*, cioè prendere, comprendere). In alternativa si utilizzavano i termini *caput* e *status*. Il primo, nel suo significato di testa e, dunque, di individuo, poteva designare sia un *liberum caput* (D. 26, 1, 1) oppure un *servile caput* (D. 4, 5, 3, 1), pure essendo, fondamentalmente, utilizzato in senso tecnico soltanto nell'espressione "*capitis deminutio*", intesa, con riferimento al concetto di *status*, come "*prioris status permutatio*" (*Gai*, 1. 159) che, nel diritto classico, indicava la perdita da parte del soggetto della libertà (*capitis deminutio maxima*), della cittadinanza (*capitis deminutio media*) o della posizione occupata all'interno della famiglia (*capitis deminutio minima*). Solo nel diritto bizantino il termine *status* assunse un significato che adombrava l'idea moderna della capacità giuridica, in quanto si ritenne che lo schiavo "*nullum habet caput*". Inoltre nel sistema giuridico romano latitava un termine generale corrispondente a quello attuale di persona, inteso come soggetto di diritto, venendo esso ad indicare l'uomo indipendentemente dalla capacità; la trattazione dello *ius personarum*, infatti, ricomprendeva anche lo schiavo, che mai era considerato soggetto di diritto, tanto che GAIO (1, 9) affermava, esplicitamente, che "*summa divisio de iure personarum haec*

All'interno del vigente Codice di diritto canonico, invero, accanto ad uno *status baptismi*, indicante l'appartenenza, a mezzo del sacramento del battesimo, dell'individuo alla comunità del *populus Dei* quale fonte di diritti e di obblighi, sussiste uno *status* definibile quale "*naturalis*", che si pone come riconnesso a quei diritti inalienabili della persona umana, tipici del diritto naturale e riconosciuti anche dal sistema giuridico canonico³⁷⁵.

Sembra, dunque, possibile parlare, se non di una vera e propria personalità dei soggetti non battezzati, nell'ambito del diritto canonico, quantomeno di una soggettività giuridica o, più tecnicamente, di una capacità giuridica relativa, nella sua accezione di idoneità ad essere titolari unicamente di particolari situazioni giuridiche e/o destinatari di determinate disposizioni di legge, in quanto soggetti titolari di quegli *iura innata* che la Chiesa riconosce a chiunque in quanto uomo³⁷⁶,

est, quod omnes homines aut liberi sunt aut servi". Il concetto di *status*, invece, rivestiva maggiore importanza nella terminologia romanistica, indicando la posizione dell'individuo nei confronti dell'ordinamento giuridico: con riguardo alla comunità degli uomini liberi, per quanto attiene allo *status libertatis*; con riguardo alla comunità cittadina per quanto attiene allo *status civitatis*; con riguardo alla *familia* per quanto attiene allo *status familiae*. Piena ed intera capacità giuridica, nel senso moderno del termine, era riconosciuta all'individuo che si trovasse in una certa posizione rispetto a tutti gli *status*: caso classico era quello di colui il quale fosse, al contempo, uomo libero, cittadino romano e *pater familias*. Sul punto cfr. EMILIO BETTI, *Istituzioni di diritto romano*, CEDAM, Padova, 1947, p. 38; BIONDO BIONDI, *Istituzioni di diritto romano*, 5° ed., Giuffrè, Milano, 1972, p. 109; MATTEO MARRONE, *Istituzioni di diritto romano. Fatti e negozi giuridici. Persone e famiglia*, Palumbo Editore, Palermo, 1986, p. 252 ss.

³⁷⁵ Cfr. MARIO FERRANTE, *I presupposti dell'atto giuridico: capacità, legittimazione e idoneità dell'oggetto*, cit., p. 76.

³⁷⁶ L'interpretazione così orientata del can. 96, disciplinerebbe, perciò, l'appartenenza al Popolo di Dio, seppur con una connessa qualificazione soggettiva dei *Christifideles*, con la conseguenza dell'apertura alla personalità anche ai non battezzati. Il dettato del canone in esame, infatti, correlando il termine *persona* alla *incorporatio Ecclesiae*, mostrerebbe di assumerlo come equivalente a membro della Chiesa, riconnettendo, perciò, a tale qualifica, la titolarità dei diritti e dei doveri propri ed esclusivi dei cristiani, pur senza escludere la soggettività giuridica dei non battezzati che deriverebbe loro dalla semplice esistenza *de facto*: in questo senso cfr. GIORGIO FELICIANI, *Le basi del diritto canonico*, Il Mulino, Bologna, 1984, pp. 146-147. Secondo una tale interpretazione, perciò, il dettato del can. 96 autorizzerebbe esplicitamente l'affermazione, peraltro già avanzata sotto la vigenza del *Codex* del 1917, al can. 87, secondo la quale "ai non battezzati, se certo non compete la posizione di *persona in Ecclesia Christi*, non può essere negata la qualifica di *persona physica in iure canonico*", giacché la loro personalità di diritto divino naturale non potrebbe

restando, in ogni caso, la condizione di battezzato la forma principale e completa di acquisto della soggettività giuridica³⁷⁷. Ragionando da questa prospettiva di analisi, peraltro, sembra, in linea con quanto autorevolmente osservato, potersi paragonare la posizione giuridica del non battezzato a quella dello straniero nel diritto statale, “laddove viene riconosciuta la titolarità soltanto di alcuni dei diritti e doveri che sono propri della condizione di cittadino”³⁷⁸. Allo stesso modo risulta chiaro come, relativamente a tali soggetti, si assista ad una sorta di dissociazione tra il concetto di capacità/personalità giuridica e quello di soggettività, ormai ampiamente acquisito in diversi settori anche estranei al diritto canonico³⁷⁹, per cui essi rappresenterebbero soltanto dei soggetti di diritto in quanto destinatari di determinate norme giuridiche, *rectius* di quelle compatibili con il proprio *status naturalis*, a differenza di coloro i quali, connotati dallo *status baptismi*, godrebbero di una completa e piena capacità giuridica, in quanto destinatari generali del complesso di disposizioni normative dell’ordinamento canonico.

essere ignorata dall’ordinamento della Chiesa”: così PEDRO LOMBARDÍA, *Derecho divino y persona física en el ordinamiento canónico*, cit., p. 193. Per alcuni dibattiti in vigenza del Codice piano-benedettino, relativamente al can. 87, si rinvia a ALFREDO GÓMEZ DE AYALA, *Gli infedeli e la personalità nell’ordinamento canonico*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1971; TOMÁS GARCÍA BARBARENA, *Personne humaine et personne canonique*, in *L’Année Canonique*, 20, 1976, pp. 17-31; EDUARDO MOLANO, *Los derechos naturales de la persona y del fiel ante el ordenamiento canónico*, in EUGENIO CORECCO - NIKLAUS HERZOG - ANGELO SCOLA (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico)*, cit., pp. 611-622.

³⁷⁷ Sul punto cfr. GAETANO LO CASTRO, *Personalità morale e soggettività giuridica nel diritto canonico (Contributo allo studio delle persone morali)*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 120. Cfr. anche SANDRO GHERRO, *Principi di diritto costituzionale canonico*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 137, il quale distingue tra una “personalità canonica in senso lato”, riferibile ai non battezzati, ed una “personalità canonica in senso stretto”, propria, invece, dei fedeli.

³⁷⁸ Cfr. CESARE MAGNI, *Corso di diritto ecclesiastico. Le persone, gli uffici, il matrimonio*, Giuffrè, Milano, 1942, p. 38.

³⁷⁹ Evidenza, acutamente, ANTONIO GUARINO, *Patrimoni “destinati” e ordinamento italiano*, cit., p. 71, come sia riscontrabile, anche tenendo presente l’evoluzione dell’ordinamento giuridico successivo alla Costituzione, “[...] un appiattimento del solco tra soggettività e personalità, mediante l’accentuazione delle potenzialità della prima ed il ridimensionamento del ‘mito’ della seconda [...]”.

Tuttavia, la capacità generale, sia giuridica che di agire³⁸⁰, del soggetto agente, pur costituendo una *condicio sine qua non* ai fini della validità dell'atto, non esaurisce, da sola, i requisiti richiesti, richiedendosi anche la particolare idoneità a porre in essere un determinato atto giuridico, inteso, appunto, nella sua, specifica, individualità ed irripetibilità. L'agente deve, perciò, essere legittimato all'attuazione dell'atto medesimo, tramite la concreta *habilitas* giuridica a costituire parte del rapporto che nell'atto si svolge³⁸¹, trovandosi in una "determinata posizione giuridica rispetto all'oggetto, ovvero rispetto all'altro soggetto della fattispecie [...] che lo abilita all'effettivo compimento dell'atto"³⁸².

³⁸⁰ La capacità di agire rappresenta un presupposto della capacità giuridica del soggetto agente, pur costituendo due nozioni distinte. Invero, mentre la capacità giuridica indica l'idoneità del soggetto ad essere titolare di posizioni giuridiche, quella di agire comprende l'attitudine all'esercizio della prima, tramite il compimento di atti giuridici sostanziali e processuali, tramite i quali il soggetto dispone dei diritti personali e patrimoniali che compongono la propria sfera giuridica. Sul punto cfr. SALVATORE SATTA, *Diritto processuale civile*, 10° ed., cit., p. 98, il quale nota come, sotto l'aspetto processuale, se la capacità di essere parte nel processo costituisce una applicazione della generale capacità giuridica della persona, "la *legitimatatio ad processum*, o, se si vuole, la capacità processuale intesa come 'la capacità di realizzare, in nome proprio, atti processuali di parte', è la capacità di agire riferita al processo". Cfr. anche GIUSEPPE RICCIARDI, *La costituzione del curatore processuale*, cit., p. 407; MANUEL JESÚS ARROBA CONDE, *Diritto processuale canonico*, cit., p. 221; FRANCISCO JAVIER RAMOS, *I Tribunali ecclesiastici. Costituzione, organizzazione, norme processuali, cause matrimoniali*, Pontificia Università S. Tommaso d'Aquino, Roma, 2000, p. 262. In via generale circa la capacità di agire si rinvia, *ex multis*, a FRANCESCO DEGNI, *Le persone fisiche ed i diritti della personalità*, in FILIPPO VASSALLI (a cura di), *Trattato di diritto civile*, vol. II, UTET, Torino, 1939, p. 5; VINCENZO CASTIGLIONE HUMANI, *Contributo allo studio giuridico della persona*, Edizioni Italiane, Roma, 1944; PIETRO RESCIGNO, *Capacità di agire*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. II, UTET, Torino, 1958, p. 861 ss.; IDEM, *Capacità di agire*, in *Dig. disc. priv.*, UTET, Torino, 1988, p. 209; MARIO ALLARA, *Le nozioni fondamentali del diritto civile*, 5° ed., Giappichelli, Torino, 1958, p. 177; ANGELO FALZEA, *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici*, cit., p. 91; CESARE MASSIMO BIANCA, *Diritto civile. I. La norma giuridica - I soggetti*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 210. Osserva MARIO FERRANTE, *I presupposti dell'atto giuridico: capacità, legittimazione e idoneità dell'oggetto*, cit., p. 77, che "[...] mentre la capacità giuridica rappresenta un momento, per così dire, statico, che esprime un carattere meramente passivo (o potenziale) del soggetto, la capacità di agire costituisce l'aspetto attivo e dinamico che consente alla soggettività di svolgersi concretamente, cioè con il carattere dell'attualità, nel mondo del diritto".

³⁸¹ Cfr. FRANCESCO CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, cit., p. 238.

³⁸² Così ANGELO FALZEA, (voce) *Capacità (Teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 1960, p. 44. In senso analogo cfr. anche FRANCESCO INVREA, *Possibilità giuridica e legittimazione*, cit., p. 315; LUIGI MENGONI, *L'acquisto "a non domino"*, Giuffrè, Milano, 1949, p. 36; FRANCESCO MESSINEO, *La distinzione fra*

Il concetto di legittimazione, in diritto canonico, ha incontrato non poche difficoltà nel percorso verso una sua completa affermazione alla stregua di autonoma categoria concettuale³⁸³, nonché verso una collocazione sistematica all'interno della teoria generale dell'atto giuridico. La ragione principale è da rinvenirsi alla innegabile polivalenza di significati che tale lemma è suscettibile di assumere, unitamente alla difficoltà atavica di operare una corretta distinzione tra la legittimazione ed altre categorie generali che, *prima facie*, possono apparire alquanto simili³⁸⁴.

Per quanto attiene alla distinzione tra capacità generale di agire e legittimazione al compimento di un determinato atto, essa può comprendersi tenendo presente la circostanza per cui la capacità rappresenta una possibilità giuridica generale del soggetto, *rectius* una sua qualità naturale ed intrinseca, che si presenta come astratta ed irrelata in quanto accordata al soggetto agente in via preventiva e non con riferimento al singolo atto o rapporto giuridico. Viceversa, il concetto di legittimazione riguarda una qualità che il soggetto possiede dal punto di vista giuridico, vale a dire una posizione specifica che l'autore materiale dell'atto assume in ordine all'oggetto di quest'ultimo, necessaria ed

capacità di agire, capacità di disporre e potere di disporre in una sua applicazione, in *Temi*, 1949, p. 607 ss.; ADOLFO DI MAJO, (voce) *Legittimazione negli atti giuridici*, cit., p. 54.

³⁸³ Cfr. PIETRO RESCIGNO, *Legittimazione (diritto sostanziale)*, cit., p. 716, ad avviso del quale “si può seriamente dubitare della necessità di complicare l'analisi e la terminologia dell'atto giuridico aggiungendovi un nuovo, siffatto, requisito”.

³⁸⁴ Va rammentato come la legittimazione al compimento di un determinato atto giuridico vada distinta anche dalla competenza al medesimo, la cui connotazione è chiaramente di matrice pubblicistica. Invero, se la parola “abile” è propria del soggetto privato, il termine “competente” racchiude una qualità che afferisce alla persona pubblica, che è tale a motivo dell'ufficio ricoperto. Proprio per tale ragione, nel testo definitivo del can. 124, §1, che nello schema iniziale prevedeva una distinzione tra i due termini, ponendoli in via alternativa: “*Ad validitatem actus iuridici requiritur ut a persona habili aut competenti sit positus [...]*”, è stato soppresso il termine “*competenti*”: cfr. *Communicationes*, XXII, 1980, p. 75. Differente si presenta, invece, la soluzione adottata dal *C.C.E.O.*, ove, partendo da una interpretazione testuale del can. 931, §1, sembrerebbero richieste nel soggetto agente, in via simultanea, sia l'abilità che la competenza dell'atto: “*Ad validitatem actus iuridici requiritur ut a persona habili et competenti sit positus, atque in eodem adsint quae actum ipsum essentialiter constituunt, necnon sollemnia et requisita iure ad validitatem actus imposita*”.

imprescindibile ai fini del perfezionamento della fattispecie giuridica e del conseguente prodursi dei relativi effetti giuridici. In questa prospettiva la legittimazione si configura, dunque, come una categoria giuridica necessaria a colmare il *gap* esistente tra l'astratta soggettività del soggetto agente e le concrete fattispecie negoziali³⁸⁵.

Ancora, la legittimazione deve essere tenuta distinta sia dalla capacità dispositiva, intesa non alla stregua di una generale idoneità a porre in essere atti dispositivi dei propri beni, *rectius* come capacità di agire, bensì come titolarità, da parte dell'attore, del diritto o della situazione giuridica oggetto dell'atto, in ottemperanza all'antico brocardo per cui "*nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse habet*"³⁸⁶, sia dalla semplice *potestas disponendo*, vale a dire dalla categoria giuridica ricomprendente tutte quelle ipotesi in cui si affida ad un determinato soggetto il potere di disporre di un diritto o di un bene non proprio nell'interesse altrui, ben essendo possibile che egli, nonostante la titolarità di determinati beni, non sia, allo stesso tempo, legittimato a porre in essere degli atti dispositivi che su questi ultimi vadano ad incidere³⁸⁷.

³⁸⁵ In materia processuale si parla di legittimazione ad agire (*legitimatō ad causam*), intesa come "idoneità legale della persona relativamente ad una precisa causa", quale specificazione della categoria generale della legittimazione applicata all'azione giudiziale. Invero, affinché il giudice sia abilitato ad esaminare la questione di merito, *ex* cann. 1505 e 1620, n. 5, si impone che la lite sia costituita tra quei soggetti che siano legittimi contraddittori: *id est* tra il soggetto legittimato ad agire, cioè colui il quale risulta titolare dell'interesse che si intende far valere in giudizio, e quello legittimato a contraddire: sul punto cfr. GIUSEPPE RICCIARDI, *La costituzione del curatore processuale*, cit., p. 410; in senso analogo cfr. anche GIOVANNI TOMEI, (voce) *Legittimazione ad agire*, cit., p. 65.

³⁸⁶ Cfr. MARIO FERRANTE, *I presupposti dell'atto giuridico: capacità, legittimazione e idoneità dell'oggetto*, cit., p. 83.

³⁸⁷ *Ibidem*, ove si riporta l'esempio in cui una persona giuridica pubblica, la quale intenda alienare dei beni immobili di cui è proprietaria. Orbene, si osserva, "è indubitabile che una persona giuridica pubblica sia capace di agire per mezzo dei suoi legali rappresentanti (dotati, in ragione della loro funzione, del potere di disporre) ed abbia anche la capacità dispositiva dei beni che costituiscono il suo patrimonio stabile. Tuttavia, affinché l'atto dispositivo sia valido e produttivo dell'effetto traslativo della proprietà, occorrerà che l'ente in questione si munisca della necessaria *licentia* rilasciata dalla competente autorità ecclesiastica (can. 1291). Invero, l'autorizzazione al compimento dell'atto di alienazione, lungi dall'integrare nel caso specifico la capacità di agire della persona giuridica [...], è un atto di assenso che legittima gli

Fatta questa debita premessa circa le persone fisiche, può osservarsi come vadano riconosciute titolari della *legitimatio ad causam* anche le persone giuridiche, le quali agiranno secondo le regole generali ed a mezzo del proprio legale rappresentante. Tuttavia l'incongruenza è dietro l'angolo, ed apre la porta alla problematica che più di tutte, in questa sede, interessa: una simile legittimazione, infatti, non viene ammessa per le associazioni non riconosciute e, più in generale, per gli enti non eretti formalmente in persona giuridica, ponendosi dei seri dubbi di conformità rispetto alla osservata apertura che il can. 1476 opera nei confronti delle persone fisiche³⁸⁸, finanche non battezzate, nonché in relazione alla concreta possibilità di scissione tra personalità e soggettività in ambito canonico, peraltro di vetusta memoria e già consolidata secoli addietro in campo canonistico³⁸⁹, che, riscoperta nella sua valenza tipicamente

amministratori della persona giuridica al compimento dello specifico atto per cui la *licentia* è concessa. Ciò, del resto, è provato dalla possibilità di un'autorizzazione postuma al compimento dell'atto, cioè in sanatoria, con effetto retroattivo: se, infatti, il controllo può seguire il compimento dell'atto, ne consegue che l'ente deve, necessariamente, avere, quando lo compie, capacità di agire". Sul punto cfr. PIO FEDELE, (voce) *Beni ecclesiastici*, in *Enc. dir.*, vol. V, Giuffrè, Milano, 1959, p. 199; DOMENICO BARILLARO, *Contributo alla dottrina degli acquisti delle persone giuridiche ecclesiastiche*, Giuffrè, Milano, 1953; SERGIO LARICCIA, *Sulla natura giuridica dell'autorizzazione agli acquisti delle persone giuridiche ecclesiastiche*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1967, II, p. 305; FLAVIA PETRONCELLI HÜBLER, *Autorizzazione per gli acquisti di beni*, in PIETRO PERLINGIERI (a cura di), *La legislazione civile annotata*, vol. IV, Jovene, Napoli, 1985, p. 150.

³⁸⁸ Cfr. MARIO CONDORELLI, *Destinazione di patrimoni e soggettività giuridica nel diritto canonico. Contributo allo studio degli enti non personificati*, Giuffrè, Milano, 1964, p. 124, il quale ben sottolinea, seppur con riferimento al *Codex* del 1917, che: "[...] la discussione circa i rapporti fra personalità giuridica ecclesiastica ed *erectio in personam moralem*, allorché viene affrontata sotto il profilo della rilevanza della *personalitas moralis ex iure naturae* nell'ordinamento canonico positivo, a prescindere dall'esistenza di un *actus constitutivus publicae auctoritatis*, costituisce nell'ambito della dottrina delle persone giuridiche una controversia parallela e, sotto molteplici profili, analoga a quella che, nell'ambito della dottrina delle persone fisiche, si pone circa i rapporti fra personalità e battesimo nel diritto della Chiesa".

³⁸⁹ Cfr. ANTONIO GUARINO, *Patrimoni "destinati" e ordinamento italiano*, cit., p. 33, il quale osserva, seppur con riferimento ad altra categoria, come "[...] proprio nella tradizione dell'ordinamento canonico non era assente l'insegnamento circa la netta distinzione tra l'autonomia dei complessi patrimoniale e la loro 'personificazione' giuridica". D'altra parte, già nel '200, Sinibaldo dei Fieschi (il Pontefice Innocenzo IV), aveva teorizzato la possibilità di persone giuridiche canoniche a base patrimoniale che prescindevano da un riconoscimento formale. Sul punto cfr. FRANCESCO RUFFINI, *La classificazione delle persone giuridiche in Sinibaldo dei Fieschi (Innocenzo IV) ed in Federico Carlo di Savigny*, in *Scritti giuridici minori (scelti e ordinati da Mario*

sostanziale, rischia, nell'ambito in esame, di rivestirsi nuovamente di quelle incrostazioni formalistiche che tanto nocimento arrecano alle prospettive di tutela di quelle posizioni giuridiche soggettive le cui ripercussioni siano idonee a travalicare la pura e semplice dimensione della individualità³⁹⁰.

A differenza dell'attuale diritto civile, invero, nell'ambito del diritto canonico gli enti privi di personalità giuridica non possono essere considerati quali soggetti autonomi di diritti e doveri, giacché, come noto, la personalità giuridica si presenta come un fenomeno complesso che si pone come la risultante di due elementi: uno di carattere materiale, costituito dall'insieme di requisiti e presupposti di fatto, cui l'ordinamento subordina l'acquisto della personalità giuridica; ed uno di carattere formale, costituito dal profilo della qualificazione giuridica. Ora, mentre per l'attuale sistema codicistico italiano, gli enti non riconosciuti presentano autonoma soggettività giuridica, pur prescindendo dalla personalità³⁹¹, ex artt. 2659 e 2839 c.c., il legislatore canonico, venendo meno ad una eredità teorica di tutto rispetto³⁹², ha

Falco, Arturo Carlo Jemolo, Edoardo Ruffini). II. Scritti giuridici vari, Giuffrè, Milano, 1936, p. 5 ss., già pubblicato in AA.VV., Scritti in onore di Francesco Schupfer, vol. II, Fratelli Bocca, Torino, 1898, p. 313 ss. L'accostamento del pensiero di Innocenzo IV a quello di Savigny risale ad un'intuizione di OTTO VON GIERKE, Das deutsche Genossenschaftsrecht. III Band. Die Staats- und Korporationslehre des Altertums und des Mittelalters und ihre Aufnahme in Deutschland, Weidmann, Berlin, 1891, p. 246.

³⁹⁰ Già alcuni anni addietro, peraltro, GAETANO CATALANO, *Del regime giuridico delle associazioni professionali prive di riconoscimento*, in *Giurisprudenza siciliana*, 1959, p. 465, intuiva brillantemente che, nel Codice civile, "quelle entità intermedie tra la persona giuridica e il soggetto singolo, formanti qualcosa di più di una mera giustapposizione atomistica delle persone fisiche che le compongono, pur senza raggiungere quel grado di completezza (o di concentrazione di poteri, diritti, doveri) tipica dei soggetti collettivi personificati, hanno trovato un preciso paradigma legislativo". Sul tema cfr. anche FRANCESCO CARNELUTTI, *Personalità giuridica e autonomia patrimoniale nella società e nella comunione*, in *Riv. dir. comm.*, 1913, I, p. 90 ss.; PIETRO LO IACONO, *La natura funzionale della personalità giuridica nel diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 2000, p. 67.

³⁹¹ Cfr. TULLIO ASCARELLI, *Riflessioni in tema di titoli azionari. Personalità giuridica e società tra società*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, 1952, I, p. 417.

³⁹² Cfr. VINCENZO DEL GIUDICE, *Rivendicazione e svincolo, riversione e devoluzione dei beni ecclesiastici. I. Storia e dottrina degli istituti*, Cooperativa Tipografica Manuzio, Roma, 1912, p. 25, il quale, acutamente, nota come "il diritto canonico poté già da buonissimo tempo sviluppare una teoria tutta affatto originale, benché

negato, ad enti privi di personalità giuridica, la capacità di costituire centri autonomi di imputazione di effetti giuridici³⁹³: di essere, in altri termini, soggetti di diritto distinti o, quantomeno, affiancati, rispetto alle persone che hanno dato loro vita³⁹⁴. Tendezialmente, una simile forma di limitazione non risulta prevista, espressamente, dal *Codex*, che stabilisce, sul piano sostanziale, una incapacità ad essere soggetti di obblighi e di diritti per le associazioni non costituire in persona giuridica, *ex can. 310*³⁹⁵, senza peraltro affrontare la problematica di una eventuale capacità di tali aggregazioni di farsi portatrici di interesse di natura

incompleta e [...] anche imprecisa, della persona giuridica, precedendo, così, di parecchi secoli, le moderne dottrine, neppur esse ancora chiare e definitive”. Peraltro non è mancato chi, analizzando il periodo della legislazione eversiva dell’asse ecclesiastico, abbia brillantemente osservato come la Chiesa cattolica si fosse trovata a scontrarsi con una miriade di organizzazioni, estremamente variegata anche sotto il profilo tipologico, che, però, continuavano ad operare nelle forme giuridiche più svariate, anche in assenza di riconoscimento della personalità giuridica: sul punto cfr. MARIO TEDESCHI, *Nuove prospettive in tema di acquisti per interposta persona a favore di enti ecclesiastici non riconosciuti*, in *Arch. giur.*, 133, 1972, p. 153. Osservava, d’altra parte, già FRANCESCO RUFFINI, *La classificazione delle persone giuridiche in Sinibaldo dei Fieschi (Innocenzo IV) ed in Federico Carlo di Savigny*, cit., p. 12, che “il diritto canonico, di fronte al movimento sempre più rapido di accentramento nella costituzione ecclesiastica e al suo cristallizzarsi in una rigida gerarchia di uffici e di enti, che veniva asservendo e immobilizzando sotto di sé tutto l’elemento laico come semplice oggetto passivo di amministrazione, aveva dovuto porre per necessità stessa delle cose il suo centro di gravità nel concetto di persona giuridica, facendo di questa la monade dell’immane organizzazione”, e che, pertanto, “nel diritto canonico, soggetto normale di diritto non è [...] la persona naturale, ma la fittizia”.

³⁹³ Sul punto cfr. MARIO FERRANTE, *Sull’inattualità del divieto di costituzione di fondazioni fiduciarie di culto disposte per testamento*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1999, I, p. 420; CESARE MAGNI, *Soggetto e persona nel diritto*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1951, I, p. 3; TOMMASO MAURO, (voce) *Enti ecclesiastici (diritto canonico ed ecclesiastico)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1965, p. 982.

³⁹⁴ Cfr. MARIO CONDORELLI, *Destinazione di patrimoni e soggettività giuridica nel diritto canonico. Contributo allo studio degli enti non personificati*, cit., p. 123, il quale sottolinea come “[...] la concezione canonistica la quale, mentre riconosce alla *persona collectiva* la personalità giuridica di diritto naturale, al tempo stesso, glie la nega nell’ambito del diritto canonico positivo, poteva suscitare, come ha di fatti suscitato, qualche perplessità in ordine alla legittimità di una così radicale separazione fra l’ambito del diritto naturale e quello del diritto positivo ecclesiastico”.

³⁹⁵ La norma statuisce: “*Consociatio privata quae uti persona iuridica non fuerit constituta, qua talis subiectum esse non potest obligationum et iurium: christifideles tamen in ea consociati coniunctum obligationes contrahere atque uti condomini et compossessores iura et bona acquirere et possidere possunt; quae iura et obligationes per mandatarium seu procuratorem exercere valent*”.

diffusa e/o collettiva. Tuttavia, la vera “pietra d’inciampo”³⁹⁶ vuoi per l’interpretazione della capacità si essere parte dei soggetti diversi dalle persone fisiche, vuoi per la legittimità che deve essere richiesta ad un ricorrente, è stata rappresentata dal noto Responso da parte della Pontificia Commissione per l’Interpretazione Autentica, la quale ha negato, come già in precedenza accennato, la legittimazione a proporre ricorso gerarchico, avverso un decreto del Vescovo diocesano, ad un *coetus Christifidelium, personalitatis iuridicae, immo et recognitionis de qua in can. 299, §3, expers*³⁹⁷.

Al di là di alcune, palesi, inesattezze circa la formulazione del dubbio, all’interno della quale si parla impropriamente di “legittimazione attiva” anziché di “capacità”, secondo le distinzioni suesposte, va rilevata, in particolar modo l’impostazione alquanto formalistica della capacità processuale, quasi volta a considerare la persona giuridica alla stregua di una “cosa facente parte dell’arredamento del mondo”³⁹⁸, e, perciò, mero oggetto di semplice ricognizione interpretativa, come si desume anche dalle prime risoluzioni emesse in applicazione della risoluzione in esame³⁹⁹. Il responso, invero, non sembra chiarire, in

³⁹⁶ Sul punto cfr. MIGUEL ÁNGEL ORTIZ, *I ricorsi gerarchici*, in *Ius Ecclesiae*, II, 1999, p. 694.

³⁹⁷ Sul punto cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI AUTHENTICE INTERPRETANDO, *Responsa ad proposita dubia*, 29 aprile 1987, cit., p. 1818, con cui, al quesito: “*Utrum christifidelium coetus, personalitatis iuridicae, immo et recognitionis de qua in can. 299, §3, expers, legitimationem activam habeat ad recursum hierarchicum proponendum adversus decretum proprii Episcopi diocesani*”, la Commissione ha risposto: “*Negative, qua coetus; affirmative, qua singuli christifideles, sive singillatim sive coniunctim agentes, dummodo revera gravamen passi sint. In aestimatione autem huius gravaminis, iudex congrua discrecionalitate gaudeat oportet*”.

³⁹⁸ Secondo una efficace terminologia usata da FLORIANO D’ALESSANDRO, *Persone giuridiche e analisi del linguaggio*, cit., p. 304.

³⁹⁹ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, cit., pp. 197-203, e *Decretum*, 2 maggio 1988, *Coram ROSSI*, cit., ove, oltre ad escludere la capacità processuale del *coetus fidelium*, si ritiene che il pacifico riconoscimento della capacità processuale a tutte le persone fisiche, battezzate e non, non vada esteso alle persone giuridiche civili. Inoltre si ritiene che l’abilità a ricorrere avverso un decreto dell’autorità ecclesiastica vada ricollegata ad una certa forma di riconoscimento giuridico che, nei soggetti diversi dalle persone fisiche, può avvenire o tramite l’attribuzione di personalità giuridica a carattere pubblico o privato, oppure attraverso la *recognitio statutorum*. In assenza di tali titoli,

maniera adeguatamente comprensibile, se la legittimazione a ricorrere in via amministrativa, e, dunque, a maggior ragione nel caso di ricorso giurisdizionale, debba essere negata a qualunque ente che non risulti formalmente eretto in persona giuridica, o se, in via alternativa, possa essere riconosciuta a quelle associazioni private i cui statuti abbiano avuto la *recognitio* da parte della competente autorità ecclesiastica pur restando prive di un decreto di *erectio in personam moralem*⁴⁰⁰.

Ai sensi del can. 299, §3, infatti, si prevede una prima e ridotta forma di riconoscimento delle associazioni private, attuata per mezzo di un esame (*recognitio*) degli statuti da parte dell'autorità ecclesiastica⁴⁰¹, alla quale potrà poi far seguito, previa *adprobatio*, il decreto formale di costituzione in persona giuridica ai sensi del can. 322. Orbene, non sembra chiaro dal responso se il riferimento alla *recognitio* di cui al can. 299, §3, *C.I.C.* sia stato operato unicamente con il fine di rimarcare l'assoluta carenza di legittimazione da parte del *coetus fidelium* che sia privo, oltre che della personalità giuridica, anche di tale ultimo requisito, oppure se esso possa, anche da solo, essere idoneo a conferire all'associazione una, seppur ridotta e per certi versi compressa,

ad avviso della Segnatura Apostolica, il gruppo sarebbe irrilevante giuridicamente allo scopo fissato. Sul punto cfr. LUIS NAVARRO, *Diritto di associazione e associazioni di fedeli*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 70-84, il quale nota come tale impostazione faccia derivare, dall'assenza di *recognitio*, l'inesistenza del soggetto, non risultando chiaro se sia possibile ritenere capace un'associazione privata, i cui statuti siano stati riconosciuti, ma non abbia ottenuto la personalità giuridica.

⁴⁰⁰ Cfr. GAETANO LO CASTRO, *Personalità morale e soggettività giuridica nel diritto canonico (Contributo allo studio delle persone morali)*, cit., p. 15, ad avviso del quale "l'ordinamento della Chiesa aveva conosciuto nel corso della sua millenaria storia fenomeni di imputazione di relazioni giuridiche a centri diversi dall'uomo singolo, di diversa origine (corporativa o istituzionale) e variamente denominati (*collegia, universitates, instituta, coetus*, ecc.), senza che fosse stato necessario o possibile ricorrere alla nozione sintetica di *persona moralis* [...]".

⁴⁰¹ La *recognitio* è lo strumento mediante il quale l'autorità viene posta in condizione di conoscere e valutare l'evento associativo e che può anche tradursi, eventualmente, nell'esternazione, da parte dell'autorità, di consigli e suggerimenti intesi a rendere lo statuto medesimo maggiormente conforme alle finalità proprie dell'ente, anche in relazione ai criteri di ecclesialità ai quali allinearsi. Essa differisce, perciò, dalla *adprobatio*, che costituisce un atto di natura formale implicante un controllo specifico ed in forma sostanziale sullo statuto dell'ente. Sul punto cfr. SILVESTRO PETTINATO, *Associazioni private di fedeli e "debita relatio" con l'autorità ecclesiastica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1986, I, p. 512.

soggettività giuridica⁴⁰², che la renda capace di agire per la tutela dei diritti dei quali essa si fa portatrice, in maniera disgiunta ovvero non necessariamente vincolata alla legittimazione dei membri singolarmente inteso⁴⁰³.

Lasciando, per il momento, aperta la questione relativa ad una maggiormente precisa limitazione della *legitimatō ad causam* in capo alle associazioni di fedeli, deve, in ogni caso, osservarsi come il responso in sede di interpretazione autentica in oggetto, che, in quanto tale,

⁴⁰² Cfr. ALOIS HANIG, *Das juristische Wesen der moralischen Personen*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, V, 1949, p. 47, ad avviso del quale l'essenza ontologica delle persone morali consta di relazioni, le quali "*die Menschen zu einer Einheit zusammenhalten*".

⁴⁰³ Su questo aspetto, interessanti si rivelano gli studi, seppur datati, di FELICE CAVAGNIS, *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, vol. I, Typis Societas Catholicae Instructivae, Romae, 1882, p. 6, il quale, dopo aver operato una distinzione tra persona in senso filosofico e persona in senso giuridico, ed aver distinto, all'interno della seconda categoria, la persona fisica e quella morale, definisce quest'ultima come "*plurium physicarum personarum vinculo aliquo morali collectio subiectum iuris existens*", precisando che a tale unione di persone fisiche spettano diritti che non si addicono ai singoli considerati separatamente, e che la relazione tra i membri "*morale quoddam vinculum est, non physicum*". In ultimo, con una definizione molto significativa, si afferma un'identificazione tra la societ e la persona morale: "*societas enim est plurium hominum unio ad bonum commune consequendum; hinc communi fine et mediis gaudent personae consociatae*". Una concezione simile  stata sostenuta da GUSTAV JOSEPH WAFFELAERT, *tude de théologie morale sur l'obligation en conscience des lois civiles. Application. 1^{re} série. Les Personnes. II. Les Personnes morales*, in *Nouvelle revue théologique*, 1884, pp. 624-639, ad avviso del quale la persona morale costituirebbe una forma di ente di ragione, astratto, non fisico, concettualmente distinto dai singoli membri e anche dai soci considerati collettivamente. L'A., inoltre, distingueva le persone morali "autentiche" (lo Stato e la Chiesa) da quelle "fittizie" (quali le societ private a scopo di lucro e/o le "*universitates rerum*", considerando soltanto gli enti perseguenti il bene comune alla stregua di soggetti meritevoli di essere qualificati, propriamente, persone morali; le societ private, al contrario, perseguendo il proprio interesse, si collocherebbero al di fuori di tale categoria: "* moins de désigner par ce terme, d'une manière tout-à-fait impropre, une simple collection de personnes physiques, reliées il est vraie entre elles par un lien mortal accidentel, mais qui n'est pas un lien commun et social proprement dit, qui n'est qu'un rapport semblable se multipliant avec les personnes*". Di rilievo anche la distinzione operata da WILLEM ONCLIN, *De personalitate morali vel canonica*, in AA.VV., *Acta Conventus Internationalis Canonistarum. Romae, diebus 20-25 mai 1968 celebrati*, cit., p. 122, ad avviso del quale, la persona morale "*existit in ordine sociologico et constituitur ab ipsis hominibus, sine interventu auctoritatis Societatis constitutae*"; la persona giuridica, invece, "*extat in ordine iuridico positivo er oritur vi legis aut actus administrativi competentis in Societate auctoritatis, qua, communius saltem, realitas socialis extans iuridice conformatur*" (Ivi, p.131). Cfr. anche RENATO BACCARI, *Le associazioni cattoliche non riconosciute nel diritto italiano*, Giuffr, Milano, 1960, pp. 30-36.

presenta una specifica forza di legge ed una conseguente idoneità ad imporsi, necessariamente, all'osservanza di tutti gli organismi di giustizia amministrativa (siano essi dei superiori gerarchici o tribunali amministrativi), finisca per recidere sul nascere, ed in modo troppo formalistico, le radici di problematica che avrebbe meritato ben altro approfondimento, nonché soluzioni più articolate e ben più aderenti alla sostanza effettiva degli interessi in gioco⁴⁰⁴.

L'ambito degli enti eretti in persona giuridica, invero, non pare affatto esaurire, come nella vigenza del *Codex* piano-benedettino e nei lavori preparatori al Codice civile⁴⁰⁵, il complesso fenomeno dell'associazionismo nella Chiesa⁴⁰⁶, pur essendovi stati periodi storici, come quello concordatario, durante i quali, come è stato autorevolmente sottolineato, “il *favor* per il riconoscimento della personalità giuridica si stemperava con l'atteggiamento di sospetto [...] nei confronti delle formazioni intermedie a base personale e con la conseguente esigenza di controllo del fenomeno associativo [...]”⁴⁰⁷; né sembra sostenibile che al di fuori delle associazioni formalmente riconosciute o approvate non

⁴⁰⁴ Sul punto cfr. PAOLO MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, cit., p. 58.

⁴⁰⁵ Cfr. GIUSEPPE DOSSETTI, *Le persone giuridiche ecclesiastiche e il nuovo primo libro del codice civile*, in AA.VV., *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia. II. Studi giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 1939, p. 521, il quale osserva come “al di fuori della nozione, ancora meramente negativa e per giunta solo presupposta e non formalmente espressa, di persona giuridica come soggetto che non è persona fisica, manca nel sistema del codice qualunque altro principio generalissimo che valga per tutti gli enti morali. Manca persino una determinazione comune a tutte le persone giuridiche della titolarità di diritti e della capacità di agire loro spettante”.

⁴⁰⁶ Per una critica in tal senso cfr. MARIO TEDESCHI, *Preliminari a uno studio dell'associazionismo spontaneo nella Chiesa*, cit., p. 7, ove si sottolinea che il *Codex* del 1917 “non solo non tutela il diritto di associazione in quanto tale, ma dà scarsa rilevanza ai diritti dei fedeli in quanto singoli”.

⁴⁰⁷ In questi termini cfr. ANTONIO GUARINO, *Patrimoni “destinati” e ordinamento italiano*, cit., p. 57. Anche GAETANO LO CASTRO, *Personalità morale e soggettività giuridica nel diritto canonico (Contributo allo studio delle persone morali)*, cit., p. 72, rimarca la contraddizione insita nell'atteggiamento della Chiesa: “in concreto, una visione pluralistica e libertaria dell'organizzazione statale, che consenta e favorisca l'esplicazione della *libertas Ecclesiae* nella specifica materia, e una concezione autoritaria ed accentratrice dell'ordinamento ecclesiale”.

possa esservi spazio per altre aggregazioni di fedeli⁴⁰⁸, quasi a voler frustrare l'aspetto sostanziale della realtà giuridica, che ispira i meccanismi formali ma non è da essi soffocato⁴⁰⁹, e quello *stricto sensu* contenutistico rispetto a quello istituzionale⁴¹⁰, in una forzata equivalenza della mancata approvazione con una forma di condanna o estraneità alla comunità ecclesiale nel suo complesso⁴¹¹.

Come è stato acutamente posto in evidenza, d'altra parte, "in una logica rispettosa della libertà e della dignità del fedele non si può

⁴⁰⁸ Interessanti le riflessioni di GAETANO ARANGIO RUIZ, *Gli enti soggetti dell'ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano, 1951, p. 46, il quale distingue il fenomeno della "soggettività" intesa in senso generico come "polarizzazione di situazioni giuridiche", da quello di ente soggetto di situazioni giuridiche, precisando come il problema delle persone morali consista nell'individuazione di tale secondo fenomeno: "[...] la questione è quella di sapere che cosa sia l'ente soggetto, non che cosa sia la *soggettività*, anche se dalla soluzione positiva o negativa della questione di sapere se vi sia un ente reale soggetto dipende anche la esatta definizione del fenomeno di soggettività". Sviluppando tale idea, l'A. afferma ancora: "Se alla soggettività corrisponde un centro materiale, si potrà dire che siamo di fronte ad un fenomeno di soggettività vera e propria, analoga a quella degli individui. Se un'entità del genere non si trova, si tratterà di un fenomeno puramente giuridico di soggettività strumentale".

⁴⁰⁹ Cfr. ORIO GIACCHI, *Sostanza e forma nel diritto della Chiesa*, in IDEM, *Il consenso nel matrimonio canonico*, 3° ed., Giuffrè, Milano, 1968, p. 67, il quale sottolinea la necessità di cogliere "le relazioni tra la forma che è data dal diritto e dalle sue norme ed il fenomeno sostanziale che trova il suo assetto in quella forma". Cfr. anche SALVATORE PUGLIATTI, *Il rapporto giuridico unisoggettivo*, in IDEM, *Diritto civile. Metodo, teoria e pratica. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1951, p. 525, il quale osserva che "[...] il paradosso del diritto consiste nell'equilibrare l'istanza pratica e l'esigenza formale, che hanno diversa radice, che tendono a prevalere l'una ad esclusione dell'altra; e nell'equilibrarle in modo che dalla loro unione possa risultare il massimo di rendimento pratico e il massimo di perfezione tecnico-sistematica". Sul punto cfr. anche RENATO TREVES, *Il metodo teleologico nella filosofia e nella scienza del diritto*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1933, p. 543.

⁴¹⁰ Cfr. NORBERTO BOBBIO, *Scienza e tecnica del diritto*, Giappichelli, Torino, 1934, p. 29, il quale ricorda come il concetto di un istituto giuridico non possa essere determinato dalla scienza giuridica se non si bada al suo contenuto, "dacché, quando si dice concetto, si dice forma di un contenuto; nel contenuto, infine, entra a far parte in modo inequivocabile anche lo scopo dell'istituto".

⁴¹¹ Per considerazioni ricostruibili in via analoga, cfr. LUIGI DE LUCA, *Per una impostazione preliminare dei problemi dogmatici relativi al regime giuridico degli enti collegati all'ordinamento canonico*, in *Arch. dir. eccl.*, 5, 1943, p. 5. Osserva, d'altra parte, icasticamente, GAETANO LO CASTRO, *Personalità morale e soggettività giuridica nel diritto canonico (Contributo allo studio delle persone morali)*, cit., p. 148, che "se la persona morale-soggetto di diritto esiste indipendentemente dall'ordinamento, al quale si impone e dal quale deve essere riconosciuta, è fin troppo facile concludere che la personalità non svolge, in tale ambito concettuale, alcuna funzione o non ha, quanto meno, quella di essere fonte di soggetti di diritto".

presumere l'incompatibilità con l'ordinamento canonico degli elementi associativi non sottomessi al controllo dell'autorità. Il legislatore accetta la legittimità di tale opzione da parte degli associati, che per essere tali non hanno bisogno dell'atto gerarchico, non potendo, però, beneficiare di tutte le specifiche conseguenze giuridiche dello stesso"⁴¹².

Quanto osservato trova una significativa prova nella considerazione che l'elemento associativo nasce nella Chiesa come frutto di un diritto fondamentale⁴¹³ e naturale dei fedeli⁴¹⁴, e che il sistema di relazioni che si stabilisce tra associazioni ed autorità "non può, certamente, essere concepito alla stregua di inclusione dell'associativo nella sfera propria della gerarchia"⁴¹⁵. L'esperienza concreta della Chiesa, invero, sia nei tempi più recenti che nella sua storica tradizione, rappresenta un fulgido esempio di come sia frequente il formarsi di gruppi, associazioni

⁴¹² Cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Associazioni non riconosciute e funzione giudiziaria*, in *Monitor Ecclesiasticus*, CXIII, 1988, p. 375.

⁴¹³ Cfr. GUIDO SARACENI, (voce) *Fedeli (associazione di)*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1968, p. 144, il quale, proprio notando come anche al di fuori del riconoscimento esistesse un diritto naturale di associazione, auspicava una coincidenza della capacità di diritto naturale con quella di diritto positivo, di modo che, anche nel silenzio del *Codex*, "qualsiasi associazione, anche di fatto, sorta tra i fedeli, per finalità spirituali, trovi, in un diritto originario, la legittimazione della propria esistenza, indipendentemente dall'autorità ecclesiastica, anche se a questa soggetta in ragione del fine".

⁴¹⁴ Cfr. WILEHLM BERTRAMS, *De origine personae moralis in Ecclesia*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, XXXVI, 1947, pp. 181-182, il quale, argomentando dalla essenzialità della tendenza sociale dell'uomo, afferma che "[...] il diritto di associazione deve essere reputato diritto fondamentale e natura dell'uomo stesso: tale diritto di associazione sarebbe, in fatto, frustrato, se non si apprestassero i mezzi al suo soddisfacimento, onde deve ammettersi che, quante volte esso sia esercitato, sorga un *subiectum iurium et officiorum*, vale a dire una persona morale *ex natura rei*". Si vedano anche le considerazioni "comparatistiche" di BRUNO PRIMETSHOFER, *Il principio del diritto di associazione nel diritto canonico*, in *Concilium*, V, fasc. 8, 1969, p. 112, ad avviso del quale andrebbe garantito ai fedeli il fondamentale diritto di associazione "uniformemente al principi degli ordinamenti democratici", citando l'art. 20 della Carta O.N.U., l'art. 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, nonché il 1° emendamento della Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1971 sulla libertà d'opinione, "e non, come nelle democrazie popolari, a servizio del regime dominante". Più scritturistici i riferimenti di LUIGI DE LUCA, *I diritti fondamentali dell'uomo nell'ordinamento canonico*, in AA.VV., *Acta Congressus internationalis Iuris Canonici*, cit., p. 88, ad avviso del quale il diritto di associazione rientra tra i diritti fondamentali dell'uomo così come sancito in *Mt*, 23, 8: "*Omnes autem vos fratris estis*".

⁴¹⁵ Cfr. JOSÉ TOMÁS MARTÍN DE AGAR, *Brevi cenni sulle fondamenta dei rapporti tra gerarchia e associazione*, in *Apollinaris*, LXII, 1989, p. 49.

spontanee e movimenti, i quali, pur al di fuori di ogni ricognizione ufficiale da parte dell'autorità⁴¹⁶, si ritrovano a svolgere un ruolo affatto preminente e costitutivo all'interno della vita comunitaria⁴¹⁷, facendosi, altresì, portatori di interessi meritevoli di considerazione⁴¹⁸ e di tutela da un punto di vista strettamente giuridico⁴¹⁹.

La realtà propria delle società civili, certamente intrisa di caratteristiche differenti, presenta, tuttavia, significativi punti di analogia con quella ecclesiastica, soprattutto in considerazione di quella necessità aggregativa così fortemente percepita dall'*homo oeconomicus*, quasi in una sorta di processo di reazione "all'isolamento esistenziale in cui la società moderna, pur con tutti i suoi stimoli ed i suoi coinvolgimenti di massa, tende a relegarlo"⁴²⁰; ma anche in relazione alla progressiva consapevolezza del crescente numero di necessità, di aspirazioni ed

⁴¹⁶ Chiare, in proposito, appaiono ancora le parole di MARIO TEDESCHI, *Preliminari a uno studio dell'associazionismo spontaneo nella Chiesa*, cit., p. 5, il quale sottolinea che "[...] se tale ordinamento (canonico n.d.r.) si ostinasse a considerarli in posizione marginale, andrebbe contro il dogma della sua completezza, senza per altro riuscire a controllare un'attività di fedeli o di religiosi, pur anche conforme ai fini della Chiesa. [...] Ciò che occorre verificare, invece, è l'attuale grado di elasticità e recettività dell'ordinamento canonico in rapporto a tali fenomeni".

⁴¹⁷ Cfr. ALOIS HANIG, *Das juristische Wesen der moralischen Personen*, cit., p. 55, ad avviso del quale è proprio la natura comunitaria ad elevare l'ente morale alla capacità giuridica, con la conseguenza che la funzione dell'*erectio* e della *constitutio* diviene limitata, non rappresentando la fonte primaria della capacità giuridica di un ente collettivo, "sondern nur die Aufrichtung realer Beziehungen zwischen Verband und Rechtsautorität", anche se, attraverso siffatti legami, "tritt ein Verband in eine Rechtsordnung ein und kann nun dort seine naturgegebene Rechtsfähigkeit entfalten".

⁴¹⁸ Cfr. MARIO TEDESCHI, *Nuove prospettive in tema di acquisti per interposta persona a favore di enti ecclesiastici non riconosciuti*, cit., p. 44, n. 55, nel senso che "si ritiene che anche le associazioni non riconosciute abbiano una indubbia soggettività giuridica, che, seppure non comporta l'attribuzione della personalità, conferisce loro una sicura capacità". Cfr. anche RUDOLF KÖSTLER, *Rechtspersönlichkeit und Vermögensfähigkeit nach dem päpstlichen Gesetzbuch*, in AA.VV., *Festschrift Ulrich Stutz zum siebzigstem Geburtstag. Dargebracht von Schülern, Freunden und Verehrern (Kirchenrechtliche Abhandlungen, Hefte 117 und 118)*, Ferdinand Enke, Stuttgart, 1938, p. 413 ss.

⁴¹⁹ Sul punto cfr. SALVATORE PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Giuffrè, Milano, 1954, p. 129, il quale ben pone in evidenza il moto circolare secondo cui "ogni diritto potrebbe considerarsi come proiezione della personalità sotto un duplice profilo: nel senso che un diritto non è concepibile se non con riferimento ad una persona, e nel senso che la persona si esplica, peculiarmente, nel mondo giuridico, appunto esercitando i propri diritti".

⁴²⁰ Così PAOLO MONETA, *Op. ult. loc. cit.*

esigenze⁴²¹ che soltanto un'organizzazione di gruppo è idonea a soddisfare adeguatamente⁴²², a prescindere da un formale atto di attestazione altrui⁴²³.

Il contesto giuridico dei sistemi secolari ha dimostrato, seppur con tutte le difficoltà, tuttora persistenti, analizzate in precedenza, la validità del convincimento secondo cui la personalità giuridica non può costituire un presupposto di tipo costringitivo e limitativo nei confronti della legittimazione ad agire, in particolar modo avendo presenti i continui e molteplici mutamenti della realtà economica e sociale e, di conseguenza, delle istanze dei soggetti; ciò, tuttavia, a patto che l'ente associativo compri di essere, effettivamente, latore di interessi meritevoli di tutela,

⁴²¹ Cfr. ELIE VOOSSEN, *De persona morali*, in *Collationes Namurcenses*, 1930, p. 25.

⁴²² Cfr. MARIO TEDESCHI, *Preliminari a uno studio dell'associazionismo spontaneo nella Chiesa*, cit., p. 53, il quale individua acutamente che “Si ricade sempre nell'errore di fondo di osservare il fenomeno associativo dall'angolo visuale della persona, senza porre particolare attenzione alla rilevanza giuridica del gruppo in quanto tale”. L'A. richiama, poi, l'indirizzo normativo condiviso da GIAN GUIDO SCALFI, *L'idea di persona giuridica e le formazioni sociali titolari di rapporti nel diritto privato*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 26, secondo cui “sia che la legge parli di persona giuridica, sia che la norma si esprima in termini soggettivi, la titolarità delle situazioni soggettive sarebbe dell'uomo in via collettiva”.

⁴²³ In argomento cfr. PEDRO LOMBARDÍA, *Persona jurídica en sentido lato y en sentido extricto. (Contribución a la teoría de la persona moral en el ordenamiento de la Iglesia)*, in AA.VV., *Acta Conventus Internationalis Canonistarum. Romae, diebus 20-25 mai 1968 celebrati*, cit., p. 167, ad avviso del quale occorrerebbe “*examinar cuales son los modos concretos de adquisición de la condición de persona moral que ha establecido el legislator [...] con lo que se deja fuera de la doctrina canónica el clásico tema de los sujetos sin personalidad*”. In senso contrario, proteso ad una valorizzazione del valore costitutivo del provvedimento amministrativo di riconoscimento, sul presupposto che la personalità rappresenti una realtà normativa ed una creazione dell'ordinamento giuridico, cfr. FRANCO BASSI, *Contributo allo studio dell'atto di riconoscimento della personalità giuridica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, p. 877 ss. In maniera critica si esprime, ancora, MARIO TEDESCHI, *Preliminari a uno studio dell'associazionismo spontaneo nella Chiesa*, cit., p. 56: “Pertanto, che i gruppi spontanei coincidano con le *personae collectivae* e che queste possano o meno essere assimilate alle associazioni *commendatae* o *laudatae*, è solo una questione di terminologia e di classificazione. Occorrerebbe, invece, dare un contenuto a tali figure e constatare in quale modo esse agiscono ed hanno rilevanza nell'ordinamento canonico, a prescindere dall'aver conseguito una personalità giuridica e sul presupposto di una mera soggettività. Problema aperto, perché il diritto canonico riconosce solo ciò che è stato recepito nelle sue strutture e tutto il resto rimane in un limbo nel quale qualsiasi definizione perde di significato”. Emblematiche anche le parole di FRANZ XAVER WERNZ - PETRUS VIDAL, *Ius Canonicum ad Codicis Normam Exactum. Tomus III. De Religiosis*, cit., p. 514: “*nullum est discrimen praticum inter associationem erectam et associationem approbatam, nisi in hoc quod primae accedit iuridicus character personae in Ecclesiae, quae deficit in alia*”.

presentando, al tempo stesso, un certo grado di consolidamento, di consistenza organizzativa, di rappresentatività, idonee a conferire una garanzia stabile alla serietà dei suoi intenti, lasciando, poi, all'autorità competente il compito di accertare, di volta in volta, l'effettiva sussistenza di tali requisiti tramite un'operazione di valutazione attenta e ponderata che si faccia essa stessa dimostrazione della effettiva rispondenza, da parte della funzione giudiziaria, a soddisfare, effettivamente, gli interessi dei cittadini⁴²⁴.

Un simile *modus procedendi* avrebbe potuto, proprio in considerazione di quanto osservato, trovare una ben ampia porta di ingresso nell'ordinamento canonico, nel quale non è certamente meno avvertita l'esigenza di prevalenza della sostanza sulla forma e di visione organica del sistema giuridico⁴²⁵, e nel quale ancor più accentuata si presenta la condizione dell'autorità e del suo operato come *munus* reso a tutti i membri, *de iure* o *de facto*⁴²⁶, che compongono la comunità

⁴²⁴ Cfr. VITTORIO DENTI, *Interessi diffusi e controllo della legittimazione*, in *Le regioni*, 1982, p. 539, come nota a TAR Lazio, 16 settembre 1982, n. 876, in merito alla problematica dell'insediamento di una centrale nucleare nel comune di Montalto di Castro e della relativa legittimazione a ricorrere in capo ad un comitato di cittadini avverso il nulla osta ministeriale che autorizzava la costruzione della centrale stessa. La legittimazione fu, in quel caso, negata, non in ragione del fatto che il comitato fosse privo della personalità giuridica, ma in quanto esso si configurava "più come una formazione estemporanea ed occasionale espressiva delle idee e dei desideri di taluni, singoli, cittadini, che non come punto di emergenza di un interesse proprio della collettività che pretendeva di rappresentare". Critico sul punto si mostra PIETRO BARCELLONA, *Interessi diffusi, diritto alla salute e danno ambientale: esigenze e prospettive*, in *Corr. giur.*, 1989, p. 882, il quale osserva che "non risulta sussistere un valido motivo logico-giuridico per cui un diritto soggettivo possa essere attivato dal soggetto singolarmente, da più soggetti singolarmente, e non da più soggetti riuniti in una forma associativa che di tali interessi rilevanti si faccia portatrice".

⁴²⁵ Cfr. ARTURO CARLO JEMOLO, *Stato, Chiesa e loro organi*, in *Riv. dir. pubbl.*, 16, 1942, p. 179, il quale nota come la costruzione giuridica "non deve essere, necessariamente, utilità pratica, nel senso più immediato, cioè volta alla migliore applicazione della legge, ma può anche essere utilità di migliore comprensione del sistema legislativo, di più armonica visione: ciò che però torna sempre, sia pure mediatamente, alla garanzia di migliore applicazione".

⁴²⁶ Sul punto cfr. ROBERTO AGO, *Scienza giuridica e diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1950, pp. 91-94, il quale, con grande chiarezza, osservava: "Deve essere concretamente riconosciuto che il diritto non è tutto 'positivo', anche se il diritto 'non positivo' che si riscontri come parte dell'ordinamento giuridico proprio di una determinata società non è certo meno realmente esistente né meno efficace di quello posto in essere da fatti normativi. È chiaro, infatti, che in ogni ordinamento vi è

ecclesiale nella sua dimensione totale ed unitaria⁴²⁷. In quest'ottica, perciò, può analizzarsi, secondo una diversa prospettiva, il responso della Pontificia Commissione per l'Interpretazione autentica, con il quale il Dicastero interprete aveva risolto, lo si rammenta, un *dubium iuris* sollevato dal Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica a seguito dell'interposizione di un ricorso contenzioso amministrativo avverso la decisione, da parte di un Arcivescovo, di procedere alla demolizione di una chiesa parrocchiale, essendo stata posta, la domanda giudiziale, da un comitato di fedeli appositamente istituito al fine di contrastare il decreto singolare episcopale⁴²⁸.

sempre un certo numero di norme giuridiche di formazione spontanea, e che, per quanto ridotte [...], le norme iniziali, centrali, di un ordinamento sono sempre di formazione spontanea”.

⁴²⁷ Cfr. GAETANO LO CASTRO, *Personalità morale e soggettività giuridica nel diritto canonico (Contributo allo studio delle persone morali)*, cit., pp. 225-226, il quale, citando due passi dell'*Apparatus* di Sinibaldo dei Fieschi ove, per un verso si ammette la possibilità che un *procurator* potesse *iurare* per un *collegium*: “*et hoc ideo quia cum collegium in causa universitatis fingatur una persona dignum est quod per unum iurent, licet per se iurare possint si velint*” (cfr. INNOCENZO IV, *Apparatus Innocentii papae III super V lib. Decr. et super Decretalibus per eundem D. Inno. editis quae modo sunt insertae in VI lib. Decr.*, Sumptibus Horatij Cardon, Lugduni, 1535, fol. 104, v., n. 5, l. II, t. *De testibus et attestationibus, c. Praesentium, v. in animas*), e, per altro verso, si nega che una *universitas* possa essere scomunicata per aver commesso delitto: “*universitas autem non potest excommunicari quia impossibile est quod universitas delinquat, quia universitas sicut et capitulum populus gens et huiusmodi nomina sunt iuris et non personarum*” (cfr. INNOCENZO IV, *Op. cit.*, fol. 213, l. V, t. *De sententia excommunicationis, c. Gravem, v. in consiliario*), nota come “nella loro opposta soluzione (viene imputato il giuramento, ma non il delitto), questi passi restano incomprensibili o vanno giudicati contraddittori in una teoria della funzione della personalità volta ad affermare, nell'ordinamento, il concetto astratto e unitario di soggetto di diritto. Tali non sono più, ove si guardi, fuori di precostituiti schemi concettuali, alla personalità morale come all'imputazione di relazioni giuridiche e centri diversi dall'uomo, quale il diritto, volta per volta, sancisce, non ad altro dovendo essere coerente se non alle esigenze concrete di giustizia che persegue”. Cfr. anche FRANCESCO RUFFINI, *La buona fede in materia di prescrizione. Storia della teoria canonistica*, Fratelli Bocca, Torino, 1892, p. 161, il quale parlava di esigenze di giustizia che rilucono mirabilmente negli “intricati meandri della casistica medievale”, trattando della imputabilità al capitolo o al convento degli effetti della mala fede di un prelado o di un abate.

⁴²⁸ Cfr. ALBERTO PERLASCA, *L'interpretazione autentica della legge: alcune esemplificazioni*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *Fondazione del diritto. Tipologia e interpretazione della norma canonica*, Glossa, Milano, 2001, p. 198. Cfr. anche ANTONIO INTERGUGLIELMI, *I Decreti singolari nell'esercizio della Potestà amministrativa della Chiesa particolare*, cit., p. 297.

Il quesito posto dal Tribunale della Segnatura era, appunto, se il *coetus fidelium* in quanto tale potesse impugnare il decreto singolare, attraverso la figura del legittimo rappresentante incaricato di agire a suo nome, parimenti a quanto si verifica per la disciplina delle persone giuridiche pubbliche e private⁴²⁹. La risposta della Commissione è in senso negativo, posto che la legge canonica non riconosce la soggettività giuridica di tali enti a carattere meta-individuale, in riferimento alle associazioni private di fedeli, liberamente costituite mediante un accordo privato, allo scopo di realizzare i fini ecclesiali enumerati al can. 298, §1, *C.I.C.*⁴³⁰ e riconosciute dall'autorità ecclesiastica con la *recognitio* delle loro norme statutarie, ex can. 199, §§1-3 del *Codex*⁴³¹. Tale forma di *recognitio* sta a comprovare che l'autorità ecclesiastica risulta a conoscenza dell'esistenza della realtà associativa ed ha, di conseguenza, provveduto ad accertare la congruenza delle sue finalità rispetto ai

⁴²⁹ Cfr. can. 118 *C.I.C.*, a tenore del quale “*Personam iuridicam publicam repraesentant, eius nomine agentes, ii quibus iure universali vel particulari aut propriis statutis haec competentia agnoscitur; personam iuridicam privatam, ii quibus eadem competentia per statuta tribuitur*”, e can. 1480, §1, *C.I.C.*, a tenore del quale “*Personae iuridicae in iudicio stant per suos legitimo repraesentantes*”.

⁴³⁰ Cfr. can. 298, §1, *C.I.C.*, che dispone: “*In Ecclesia habentur consociationes distinctae ab institutis vitae consecratae et societatibus vitae apostolicae, in quibus christifideles, sive clerici sive laici sive clerici et laici simul, communi opera contendunt ad perfectiorem vitam fovendam, aut ad cultum publicum vel doctrinam christianam promovendam, aut ad alia apostolatus opera, scilicet ad evangelizationis incepta, ad pietatis vel caritatis opera exercenda et ad ordinem temporalem christiano spiritu animandum*”.

⁴³¹ Cfr. can. 299 *C.I.C.*: “§1 - *Integrum est christifidelibus, privata inter se conventionem inita, consociationes constituere ad fines de quibus in can. 298, §1 persequendos, firmiter praescripto can. 201, §1. //§2 - Huiusmodi consociationes, etiamsi ab auctoritate ecclesiastica laudentur vel commendentur, consociationes privatae vocantur. //§3 - Nulla christifidelium consociatio privata in Ecclesia agnoscitur, nisi eius statuta ab auctoritate competente recognoscantur*”. In via parallela si ricordi il can. 686, §1, del *Codex* del 1917, a tenore del quale: “*Nulla in Ecclesia recognoscitur associatio quae a legitima auctoritate ecclesiastica erecta vel saltem approbata non fuerit*”. Sul punto cfr. MARIO CONDORELLI, *Destinazione di patrimoni e soggettività giuridica nel diritto canonico. Contributo allo studio degli enti non personificati*, cit., p. 109, nonché le considerazioni di MARIO PETRONCELLI, *Modifica dello statuto di associazione con scopo di culto. Rappresentanza. Poteri del vescovo*, in *Arch. dir. eccl.*, 3, 1941, p. 373.

vincoli di comunione insiti nella professione di fede, dei sacramenti e del governo ecclesiastico, secondo quanto disposto al can. 215⁴³².

Il responso, peraltro, sembra richiamare, implicitamente, come visto, il principio sancito dal can. 310, secondo cui l'associazione privata che non sia costituita in persona giuridica non può essere soggetto di diritti e di obblighi; valevole, esso, *a fortiori*, anche per i gruppi di fedeli i quali non abbiano richiesto/ottenuto la *recognitio* degli statuti e, perciò, non possano essere riconosciuti all'interno della Chiesa alla stregua di associazioni private senza personalità giuridica, *ex* can. 299, §3, non potendosi nemmeno qualificarli come una forma peculiare di *consociatio de facto*⁴³³. La legge interpretativa, in questo senso, risulta meramente dichiarativa⁴³⁴, essendosi essa adoperata a risolvere il dubbio di diritto soggettivo sulla base della normativa universale vigente in materia, che, sebbene faccia riferimento alle sole associazioni private, può essere, legittimamente, estesa alle entità intersoggettive di minore estensione, che l'ordinamento canonico considera irrilevanti dal punto di vista giuridico, secondo l'antico brocardo "*plus semper in se continet quod est minus*".

Allo stesso modo, la medesima interpretazione autentica *per modum legis*, esplicitando una conseguenza logica desumibile dal testo del can. 310, ribadiva che i fedeli *uti singuli* potessero ricorrere avverso quanto statuito dal vescovo, sia in maniera disgiunta che congiunta⁴³⁵. Nel primo caso, l'autorità dovrà procedere alla riunione, *ratione connexionis*, *ex* can. 1414, dei ricorsi presentati da persone diverse avverso il medesimo provvedimento amministrativo, affinché la

⁴³² Cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *Responsa Pontificiae Commissionis Codici Iuris Canonici Authentice Interpretando*, cit., pp. 266-277.

⁴³³ *Ivi*, p. 278: "*Nam ante recognitionem, consociation nec de facto in Populo Dei exstat, sed tantum habentur singuli christifideles*".

⁴³⁴ Cfr. LAWRENCE G. WRENN, *Authentic Interpretations on the 1983 Code*, Canon Law Society of America, Washington D.C., 1993, p. 46.

⁴³⁵ Sul punto cfr. PIETRO TOCANEL, *Commento alla Risposta della Pontificia Commissione per l'interpretazione autentica del Codice di Diritto Canonico del 29 aprile 1987*, cit., p. 637.

controversia giunga in definizione nell'ambito di un unico giudizio; nella seconda ipotesi, il ricorso in via congiunta avanzato dai fedeli interessati ben potrebbe dar vita all'ipotesi del litisconsorzio attivo⁴³⁶. Il responso in questione, perciò, sembra presentare, da un punto di vista strettamente giuridico, tratti di ineccepibilità; e però i profili di criticità si annidano *aliunde*. Non è mancato, invero, chi abbia posto in evidenza come, tra la risposta ed il dubbio formulato dalla Commissione, non sussista una autentica connessione in punto di razionalità argomentativa, posto che, se la risposta “*negative, qua coetus*” fa, indubbiamente, riferimento alla capacità giuridica, di cui lo stesso *coetus* risulterebbe privo, il *dubium* afferisce alla *legitimatío activa*, quale condizione previa necessaria per la valida proposizione del ricorso⁴³⁷.

Sia la capacità giuridica che la legittimazione attiva, invero, risultano quali presupposti di ammissibilità della domanda, che il giudice o l'autorità competente (in caso di ricorso gerarchico) devono accertare in maniera compiuta *in limine litis*, giacché, laddove manchi almeno uno di tali presupposti, non sarà possibile procedere alla valutazione del fondamento sostanziale della pretesa avanzata dalla parte ricorrente. Si tratta, tuttavia, di due elementi ontologicamente diversi tra loro, nella misura in cui il primo costituisce un requisito astratto che rileva come il

⁴³⁶ Cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, cit., p. 277.

⁴³⁷ Cfr. SERGIO FELICE AUMENTA, *La tutela dei diritti dei fedeli nel processo contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 130, il quale osserva: “I problemi toccati dal *Responsum* della Commissione sono due e di diversa natura: il primo riguarda la capacità processuale, riconosciuta alle persone fisiche e alle persone giuridiche e negata, invece, agli enti che non hanno personalità giuridica canonica; il secondo attiene alla legittimazione attiva, cioè al tipo di interesse che deve possedere il ricorrente per essere abilitato ad attivare il meccanismo processuale”. Egli osserva anche, in via critica, che “[...] la norma canonica (cfr. can. 215) da un lato attribuisce ai singoli il diritto di associarsi mentre dall'altro tutela i loro diritti, ma solo in quanto singoli e non in quanto associati. In quanto associati, infatti, i fedeli non possono tutelare, né in via amministrativa, né in via giurisdizionale, i loro diritti, salvo che non abbiano costituito una persona giuridica oppure che agiscano in giudizio come singoli riuniti in litisconsorzio”. Cfr. anche EDUARDO LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, cit., p. 275, il quale fa notare come: “*es, pues, extraño que la pregunta que la S.A. dirige a la Comisión de Interpretación se refiera al recurso jerárquico, cuestión que en ese momento procesal no debiera plantearse*”.

coetus fidelium sia riconosciuto giuridicamente alla stregua di soggetto titolare di diritti e obblighi, a prescindere dalla relazione con un atto amministrativo singolare considerato per un caso particolare⁴³⁸; il secondo, invece, costituisce un requisito concreto atto ad identificare quali soggetti di diritto provvisti della capacità giuridica siano in grado, nei tempi e nei modi che la legge stabilisce, di proporre impugnazione avverso un provvedimento singolare specifico, nella misura in cui i suoi effetti si ripercuotano, in via attuale e diretta, su di essi⁴³⁹.

Ciò che può agevolmente evincersi, dalla portata normativa, generale ed astratta, dell'interpretazione autentica *de qua*, è che il richiamo espresso alla legittimazione attiva risulta, di per sé, tecnicamente improprio, giacché è pur vero che la sua sussistenza va dimostrata caso per caso, mentre la capacità giuridica si atteggia come una qualità propria e insita nel *coetus fidelium*, che, per sua natura, trascende le specificità della singola controversia amministrativa, manifestando l'attitudine dell'ente organizzato ad agire nei confronti di qualsiasi atto di governo⁴⁴⁰.

Gli aspetti che maggiormente prestano il fianco alle critiche concernono, tuttavia, la parte finale del responso autentico, in particolar modo la parte in cui si riconosce il diritto dei fedeli a ricorrere, in quanto singoli, contro la decisione dell'autorità, "*dummodo revera gravamen passi sint*". Non è mancato, invero, chi abbia intravisto, in tale inciso, una forma di *coarctatio legis*, ai sensi del can. 16, §1, C.I.C., *rectius* una

⁴³⁸ Cfr. JORGE MIRAS, *Sub can. 1737*, in ÁNGEL MARZOA - JORGE MIRAS - RAFAEL RODRÍGUEZ OCAÑA (a cura di), *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico*, vol. IV/2, 3° ed., EUNSA, Pamplona, 2002, p. 2145: "*La capacidad - aptitud jurídica pare ser sujeto en un ordenamiento, o en ámbito determinado de un ordenamiento - es un requisito que el Derecho establece en abstracto, por tanto, no guarda relación con un acto administrativo determinado*".

⁴³⁹ *Ivi*, p. 1246: "[...] *no todo sujeto jurídicamente capaz para recurrir [...] puede impugnar cualquier acto administrativo [...]. Por tanto, puede ser recurrente el sujeto capaz que, además, esta legitimado, por su relación (en los términos previstos por el Derecho) con el acto objeto del recurso, o por su posición ante los efectos de ese acto*".

⁴⁴⁰ Cfr. JORGE MIRAS, *Comisión Pontificia para la Interpretación Auténtica del C.I.C. Respuesta auténtica de 20.VI.1987*, in *Ius Canonicum*, XXXI, 1991, p. 213.

forma di interpretazione autentica a portata restrittiva del can. 1737, §1, C.I.C., ove si prevede che chiunque sostenga di essere onerato da un decreto possa ricorrere al Superiore gerarchico di colui che lo ha emesso, per qualunque giusto motivo⁴⁴¹. In particolare le considerazioni si sono concentrate sull'aggettivazione di un tale *gravamen*, che, dovendo presentarsi, effettivamente, come *revera* subito dal ricorrente, avrebbe comportato una sorta di alterazione funzionale della fase preliminare di ammissione al ricorso gerarchico⁴⁴²; il Superiore *ad quem*, infatti, non potrebbe più limitarsi a controllare se la violazione del diritto lamentata dal ricorrente sia, verosimilmente, fondata, secondo un *fumus boni iuris* (ex can. 1505 C.I.C.), ma, secondo il tenore letterale dell'interpretazione autentica, sarebbe costretto ad una sorta di anticipazione del giudizio di merito, onde disporre l'eventuale ammissione del reclamo, quanto, in realtà, ordinariamente, un simile vaglio viene compiuto in una fase successiva a quella iniziale, in maniera non dissimile allo scarto che si verifica, in campo secolare, tra la fase procedimentale e quella, *stricto sensu*, processuale⁴⁴³.

In questo modo, perciò, la Commissione interprete avrebbe proceduto all'introduzione di una vera e propria limitazione del diritto fondamentale dei fedeli ad ottenere una tutela giudiziale delle loro

⁴⁴¹ Cfr. can. 1737, §1. C.I.C.: “*Qui se decreto gravatum esse contendit, potest ad Superiorem hierarchicum eius, qui decretum tulit, propter quodlibet iustum motivum recurrere; recursus proponi potest coram ipso decreti auctore, qui eum statim ad competentem Superiorem hierarchicum transmittere debet*”.

⁴⁴² Cfr. CARLO GULLO, *De las partes en causa*. Commento al tit. IV, parte I, libro VII, in ÁNGEL MARZOA - JORGE MIRAS - RAFAEL RODRÍGUEZ OCAÑA (a cura di), *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico*, vol. IV/1, cit., p. 1019.

⁴⁴³ Cfr. MIGUEL ÁNGEL ORTIZ, *I ricorsi gerarchici*, cit., p. 697, il quale osserva: “Deve esserci un collegamento con un pregiudizio che potrebbe derivare se l'atto fosse portato a termine, oppure col vantaggio che recherebbe l'annullamento o la modifica: il ricorso sarà ammesso non se il soggetto è stato veramente pregiudicato (poiché ciò dev'essere determinato alla fine del ricorso), ma se la possibilità che vi sia una lesione ha qualche fondatezza o, meglio, se tale richiesta non appare come evidentemente assurda e fuorviante. [...] E, d'altro canto, nel momento dell'interposizione del ricorso - prima, cioè, di aver potuto raccogliere delle prove, senza contraddittorio né garanzie per il ricorrente - il superiore non è in grado di valutare la sostanza”. Cfr. anche EDUARDO LABANDEIRA, *El recurso jerárquico ante la Curia Romana*, cit., p. 419.

situazioni giuridiche soggettive, ex can. 221, §1, C.I.C., ribadito, per il sistema specifico dei ricorsi amministrativi, dal can. 1737, §1, C.I.C., attraverso la previsione di un istituto assimilabile al “*preliminary screening process*”⁴⁴⁴, in virtù del quale il Superiore gerarchico è obbligato, nella fase di ammissione al ricorso, ad accertare non tanto che la pretesa lesione prospettata dalla parte ricorrente abbia un qualche fondamento *prima facie* riscontrabile nelle motivazioni in diritto ed in fatto addotte nella domanda, quanto, piuttosto, che la parte medesima sia davvero pregiudicata nel decreto che sia oggetto dell’impugnazione. Conseguentemente, perciò, il ricorso risulterà inammissibile unicamente allorquando si riuscisse a dimostrare, immediatamente, il fondamento sostanziale della pretesa avanzata dalla parte ricorrente, provvista della legittimazione attiva, ottenendo, quest’ultima, l’accoglimento effettivo della propria istanza di ricorso⁴⁴⁵.

Nondimeno, argomentando in tal modo, si è evidenziato che “*el problema de los recursos en la Iglesia ya no es la defensa de derechos e intereses, que son muchos y muy importantes, sino cómo soslayar el difícil escollo de la legitimación*”⁴⁴⁶, ponendo in evidenza come il responso *de quo* abbia dato una “*interpretación oscura de unas normas claras*”⁴⁴⁷, sia in punto di tecnicismo processuale che in punto di estensione dei criteri di legittimazione a soggetti operanti *de facto* nella realtà ecclesiale e non suscettibili di essere, con un colpo di spugna, espunti dall’universo del giuridicamente rilevante⁴⁴⁸.

⁴⁴⁴ Cfr. LAWRENCE G. WRENN, *Authentic Interpretations on the 1983 Code*, cit., p. 47.

⁴⁴⁵ In questo senso cfr. JORGE MIRAS, *Comisión Pontificia para la Interpretación Auténtica del C.I.C. Respuesta auténtica de 20.VI.1987*, cit., p. 214.

⁴⁴⁶ Sono parole di EDUARDO LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, cit., p. 282.

⁴⁴⁷ Cfr. JORGE MIRAS, *Comisión Pontificia para la Interpretación Auténtica del C.I.C. Respuesta auténtica de 20.VI.1987*, cit., p. 216.

⁴⁴⁸ Cfr. ALBERTO PERLASCA, *L’interpretazione autentica della legge: alcune esemplificazioni*, cit., p. 204, il quale osserva come il responso autentico in questione “mal si inserisce in quella interessante corrente di pensiero che ritiene che la persona giuridica non esaurisce il novero dei soggetti di diritto diversi dalla persona fisica e che il diniego della personalità giuridica non equivale alla negazione della soggettività, ma solo di quella particolare forma di soggettività che viene attribuita

Qualche altra considerazione sulla fattispecie della *legitimatio ad causam*, tuttavia, si impone, anche e soprattutto in qualità di chiave di accesso alla problematica delle situazioni giuridiche a rilevanza meta-individuale, all'avvicinamento delle quali non può non procedersi *lento pede*, creando prima tutti i presupposti necessari ed il clima favorevole al loro inserimento teorico nel sistema di giustizia canonica.

La giurisprudenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, in punto di legittimazione attiva, se, da un lato, non ha mai trovato particolare difficoltà nell'ammettere, quale ricorrente, l'autorità amministrativa inferiore, ha adottato, per la parte privata, una interpretazione ancor più restrittiva di quella contenuta nel responso della Pontificia Commissione sinora analizzato. Nel *decretum* che ha respinto il ricorso avverso il provvedimento di abbattimento di una chiesa parrocchiale, che si è più volte richiamato come vero e proprio *leading case* dell'argomento, la Segnatura Apostolica ha stabilito che, anche nell'ipotesi ove il *coetus fidelium*, in quanto persona giuridica, avesse posseduto la capacità processuale, non avrebbe, in ogni caso, potuto godere della *legitimatio ad causam*; anzi, nel caso, neppure i singoli fedeli avrebbero potuto fregiarsi di tale prerogativa processuale⁴⁴⁹, in ciò emergendo una chiara *deminutio* rispetto alla già riduttiva presa di posizione adottata della Pontificia Commissione qualche mese prima⁴⁵⁰.

La Commissione interprete, come accennato, aveva statuito che i ricorrenti fossero legittimati al ricorso gerarchico, e, dunque, anche a quello contenzioso-amministrativo, "*dummodo revera gravamen passi*

mediante l'*erectio canonica* agli enti che assumono (e in quanto assumono) una determinata struttura ed una particolare organizzazione stabilite dalla legge".

⁴⁴⁹ Sul punto cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, cit., pp. 88-94: "*Negative, seu recursum diei 28 iunii 1985 interpositum a 'Comité pour sauver l'Église paroissale de S.E. à A.' non esse admittendum ad disceptationem propter defectum capacitatis processualis necnon legitimationis activae in recurrentibus*". Sul punto, per osservazioni critiche, cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Il "petitum" e la "causa petendi" nel contenzioso amministrativo canonico. Profili sostanziali e ricostruttivi alla luce della Costituzione Apostolica "Pastor Bonus"*, cit., pp. 118-119.

⁴⁵⁰ Cfr. JAMES A. CORIDEN, *The vindication of parish rights*, in *The Jurist*, 54, 1994, pp. 32-34.

sint”. Nonostante le imprecisioni varie, però, la Commissione aveva mostrato un *minimum* di acume giuridico nella scelta di non precisare, probabilmente per ragioni di probabilità di incorrere in un utilizzo di terminologia improprio⁴⁵¹, di quale tipologia di *gravamen* dovesse trattarsi, né di quale tipo di lesione, lasciando al giudice il compito di determinarlo nel caso concreto. Si è osservato, in dottrina, come la Commissione interprete, riferendosi al can. 1737, §1, *C.I.C.*, abbia voluto stabilire la non sufficienza della semplice motivazione psicologica ai fini di una corretta presentazione del ricorso, essendo necessario, invece, un collegamento, verificabile dall’autorità giudiziaria, tra il ricorrente e l’oggetto del ricorso, giacché soltanto il soggetto in grado di dimostrare un tale collegamento, *id est* l’interesse a ricorrere - che nella giustizia ecclesiastica coincide, alla luce dell’evidenziato superamento di nozioni tecnicamente troppo ancorate a retaggi formalistici, con ciò che merita di essere protetto da una forma di tutela processuale⁴⁵² - risulta legittimato a proporre ricorso⁴⁵³, al fine di evitare indebite confusioni tra posizioni

⁴⁵¹ Cfr. SERGIO FELICE AUMENTA, *La tutela dei diritti dei fedeli nel processo contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 133.

⁴⁵² Cfr. CARMELO DE DIEGO-LORA, *Poder jurisdiccional y función de justicia en la Iglesia*, EUNSA, Pamplona, 1976, pp. 171-172.

⁴⁵³ In caso di mancanza di *gravamina* giuridicamente rilevanti, secondo il provvedimento in esame, gli eventuali abusi non sarebbero suscettibili di ricorso, bensì di mere denunce al superiore gerarchico, giacché gli atti discrezionali, per loro natura, non sarebbero soggetti ad impugnazione (*Ivi*, n. 7): “*Sedulo distinguendis est recursus, qui effectus iuridicos parit, a recursu lato sensu accepto, quod fideles auctoritatem ecclesiasticam certiore faciant de abusibus ab inferiori auctoritate forte patris. Huiusmodi interventus denuntiatio potius appellari potest et nullis condicionibus ex parte recurrentis subiacet*”. In un’altra decisione la Segnatura Apostolica rifiutò l’ammissione di un ricorso poiché la visita apostolica è configurata come uno di quegli atti tipicamente discrezionali, dei quali, di afferma, si avvale l’amministrazione per raggiungere il suo fine: cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decisio* del 31 agosto 1973, Prot. N. 4262/73, C.A., cit., rinvenibile in GIUSEPPE LOBINA, *Rassegna di giurisprudenza della “Sectio Altera” del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (1968-1973)*, cit., pp. 305-306. In dottrina, è stato notato come, anche se si ritiene che un atto discrezionale non possa essere impugnato in via contenzioso-amministrativa, poiché venga adoperato un criterio restrittivo dell’illegittimità *in discernendo*, appare fuorviante ritenere che la modifica dell’atto discrezionale costituisca oggetto, esclusivamente, di una richiesta di grazia, in quanto “l’abuso arbitrario delle facoltà discrezionali dev’essere sindacabile, per lo meno, in via gerarchica. Un altro conto è che un ricorso gerarchico basato su motivi di opportunità e di merito non possa essere continuato in via giurisdizionale

soggettive lese e ragioni di mera opportunità⁴⁵⁴. Non è un caso, infatti, che la Segnatura Apostolica definisca la legittimazione attiva come “*nihil aliud quam peculiari set iuridice tutelata relatio cum obiecto controversiae*”⁴⁵⁵.

Il Supremo Tribunale, tuttavia, ha indicato nello stesso decreto una serie di condizioni estremamente rigide per poter ammettere quella *relatio cum obiecto*” quale realmente qualificata e tutelata, nonché idonea a comportare la legittimazione effettiva al ricorso. Ponendosi oltre il mero dato letterale dell’interpretazione fornita dalla Commissione circa la portata del can. 1737, §1, *C.I.C.*, invero, il Tribunale ha ritenuto doveroso precisare come il *gravamen* presupponga, nel ricorrente, “*ius aliquod subiectivum aut saltem interesse*”, e che tale interesse “*debet esse, ut doctrina docet, personale, directum, attuale et a lege, saltem indirecte, tutelatum*”, nonché “*proportionatum*”⁴⁵⁶.

Orbene, a tenore della parte *in iure* del decreto in esame, avrebbe legittimazione a proporre il ricorso unicamente il soggetto che sia titolare di una posizione giuridica soggettiva personale, diretta, attuale e tutelata

[...]: così MIGUEL ÁNGEL ORTIZ, *I ricorsi gerarchici*, cit., p. 699. Cfr. anche CARLO GULLO, *Il ricorso gerarchico: procedura e decisione*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., p. 86, il quale, nell’ammettere i ricorsi basati su motivi di opportunità, li denomina “ricorsi gerarchici *impropri*”, giacché “la decisione del superiore, quale che sia, non lede diritti o interessi diretti ed attuali del soggetto, ed il suo atto non potrà mai essere oggetto di impugnativa giudiziale”.

⁴⁵⁴ Cfr. MARIO MARCHESI, *I ricorsi gerarchici presso i dicasteri della Curia Romana*, in *Ius Ecclesiae*, VIII, 1996, p. 78, il quale osserva: “[...] occorre dare anche ai motivi di opportunità un significato oggettivo; si può dire che è opportuno l’atto che è idoneo a raggiungere il fine sociale che da esso si attende; e, all’inverso, per determinare l’inopportunità dell’atto discrezionale non basta constatare l’insuccesso, che sia stato inutile o dannoso: è necessario che, quando fu emesso, abbia violato qualche norma di buona amministrazione, un criterio tecnico o scientifico la cui considerazione l’amministratore era tenuto ad osservare, ecc.”.

⁴⁵⁵ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, cit., n. 3.

⁴⁵⁶ *Ivi*, n. 4: “*Locutione ‘gravatum esse contendit’ haud obscure indicatur fundamentum iuridicum legitimationis activae. Gravamen in casu praesupponit recurrentem ius aliquod subiectivum aut saltem interesse habere; quod quidem interesse, ut fundamentum praebeat actioni, intelligi nequi quodcumque, sed debet esse, ut doctrina docet, personale, directum, attuale et a lege, saltem indirecte, tutelatum*”.

dalla legge in qualsiasi forma, sia diretta che indiretta⁴⁵⁷. La finalità è chiaramente indirizzata ad evitare che, in mancanza del vero *gravamen* previsto dal can. 1737, §1, *C.I.C.*, chiunque, senza una relazione qualificata con l'oggetto della controversia e unicamente in base ad una propria, arbitraria, percezione psicologica, possa ritenersi legittimato ad avanzare una impugnazione dilatoria. In realtà, pur volendo ammettere la correttezza e la fondatezza delle perplessità avanzata dalla Segnatura Apostolica, nonché delle argomentazioni tratte, seppur in senso fortemente restrittivo, dalla interpretazione autentica della Pontificia Commissione, sembrano alquanto legittime alcune osservazioni riguardo le conclusioni alle quali si è giunti.

Invero, gli stessi criteri summenzionati, applicati al caso in esame, afferente ad un ricorso di un comitato di fedeli spontaneamente sorto per resistere alla decisione dell'Arcivescovo di abbattere una chiesa parrocchiale, non paiono dover condurre, necessariamente, all'esclusione, operata dal Supremo Tribunale anche in capo dei singoli fedeli, della sussistenza di un interesse giuridicamente tutelato alla conservazione del proprio luogo di culto. Se ciò si è verificato, può ipotizzarsi, è stato a causa della suscettibilità del termine *gravamen* ad essere utilizzato secondo differenti modalità: nella parte *in iure*, per vero, il concetto di *gravamen* è rappresentato dal fondamento della legittimazione attiva, il quale presuppone l'interesse qualificato del ricorrente; in quella *in facto*, invece, esso è utilizzato alla stregua di un sinonimo di lesione patita, in concreto, dal ricorrente a causa del provvedimento illegittimo. Soltanto in questo modo l'orientamento della Segnatura Apostolica mostra alcuni margini di coerenza giuridica,

⁴⁵⁷ Cfr. ARCANGELO RANAUDO, *Il contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 588: "Per proporre ricorso contenzioso [...] è necessario avervi interesse. Tale interesse, però, non deve essere confuso con l'interesse violato dall'autorità amministrativa, che costituisce il presupposto del ricorso medesimo. L'interesse a ricorrere deve essere personale, diretto e attuale. Personale, nel senso che deve riguardare la persona stessa che sporge il ricorso e non altri; diretto, in quanto il ricorso deve essere occasionato da una lesione di un diritto o interesse proprio del ricorrente; attuale, nel senso che questa lesione non deve riferirsi al passato o al futuro, ma occorre che sia ancora in atto".

laddove, dopo aver consentito l'esame della legittimazione attiva in capo ai soggetti ricorrenti (“*aut, quod idem est, examinandum est gravamen assertum*”), si statuisce che: “*Suppressio ecclesiae S.E. pro recurrentibus fons esse potest quorundam incommodum seu difficultatum, v.g. ob longius iter faciendum, ob deficientem organizationem vel haud prosperam curam pastoralem et alia. Sed huiusmodi interesse, etsi reale, non apparet in lege ita fundatum ut legitimet verum recursum, ansam quidem praebere potest pro petitione gratiae, minime vero pro recursu iuridico*”⁴⁵⁸.

Non scorrettamente, peraltro, la dottrina ha posto in evidenza come l'accertamento della lesione abbia ben pochi punti di contatto con la questione della legittimazione, appartenendo alla sostanza della questione dedotta in giudizio ed insuscettibile, per tale ragione, di costituire oggetto di decisione da parte del giudice in sede preliminare⁴⁵⁹. Sembra, invece, poter affermare che legittimato sia colui il quale appare legato, in base ad un rapporto qualificato e tutelato dal diritto, con l'oggetto del contendere; in virtù di un tale legame, perciò, che il ricorrente deve dimostrare, egli si proclama (*esse contendit*) danneggiato dei suoi diritti. L'accertamento in merito alla lesione effettiva di quelle situazioni giuridiche, unitamente al giudizio circa la sua legittimità, spetterà alla decisione del tribunale successiva alla valutazione del materiale probatorio⁴⁶⁰.

La realtà della lesione non potrà, perciò, che essere valutata in un contesto ispirato al principio del contraddittorio tra le parti, ascoltando le reciproche ragioni e giungendo a stabilire se la lesione accertata sia stata, o meno, giustificata da ragioni superiori, in quanto attuata dall'autorità

⁴⁵⁸ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, cit., n. 7 b.

⁴⁵⁹ Cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, cit., p. 281, il quale evidenzia che “*el comprobar tal extremo pertenece al fondo de la cuestión, no a la legitimación*”.

⁴⁶⁰ Cfr. GIAN PAOLO MONTINI, *Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, cit., p. 198.

nel rispetto sostanziale e formale del dettato legislativo, individuabili nel maggior bene della comunità ecclesiale⁴⁶¹. In sede di ammissione del ricorso il giudice dovrebbe, invece, limitarsi ad una verifica circa la sussistenza di un legame qualificato tra il ricorrente e l'oggetto dell'impugnazione.

Ciò posto, non è difficile elaborare un collegamento logico con la circostanza che nella realtà della Chiesa si pone, ormai, con evidenza il problema molto serio riguardo all'*an* e al *quomodo* una comunità diocesana o parrocchiale possa agire a tutela dei propri diritti/interessi (con il beneficio di continuare ad adoperare una simile terminologia in virtù delle considerazioni sinora svolte), qualora a violarli sia il proprio legale rappresentante, o qualora questi venga meno al suo specifico dovere di tutela⁴⁶². Il caso della soppressione della parrocchia o della riduzione della Chiesa parrocchiale ad uso profano non sordido è, in questo caso, alquanto paradigmatico; e ciò non in virtù del fatto che l'autorità ecclesiastica non abbia il diritto-dovere di procedere alla soppressione ove ve ne sia la necessità o l'utilità, bensì perché, nel caso ciò si verifichi al di fuori dei limiti previsti dalla legge, *ex* cann. 515, §2⁴⁶³ e 1222⁴⁶⁴ C.I.C., deve pur esistere un soggetto che rimanga legittimato a proporre il ricorso in oggetto⁴⁶⁵.

⁴⁶¹ Per tale ragione sembra difficile condividere l'inciso del decreto ove, a proposito delle qualità dell'interesse, si dice: "*Relatio insuper proportionalitatis adesse debet inter interesse laesum et motiva, quae Superiorem duxerunt ad actum administrativum eliciendum*".

⁴⁶² Sul punto cfr. LUIGI NOTARO, *Sulla tutela dei diritti della comunità ecclesiale. Appunti giurisprudenziali*, in *Monitor Ecclesiasticus*, CXIII, 1998, pp. 113-120.

⁴⁶³ Cfr. can. 515, §2, C.I.C.: "*Paroecias erigere, supprimere aut eas innovare unius est Episcopi dioecesanum, qui paroecias ne erigat aut supprimat, neve eas notabiliter innovet, nisi audito consilio presbyteriali*".

⁴⁶⁴ Cfr. can. 1222 C.I.C.: "*§1 - Si qua ecclesia nullo modo ad cultum divinum adhiberi queat et possibilitas non detur eam reficiendi, in usum profanum non sordidum ab Episcopo dioecesano redigi potest. //§2 - Ubi aliae graves causae suadeant ut aliqua ecclesia ad divinum cultum amplius non adhibeatur, eam Episcopus dioecesanus, audito consilio presbyteriali, in usum profanum non sordidum redigere potest, de consensu eorum qui iura in eadem sibi legitime vindicent, et dummodo animarum bonum nullum inde detrimentum capiat*".

⁴⁶⁵ Cfr. SERGIO FELICE AUMENTA, *La tutela dei diritti dei fedeli nel processo contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 136.

Prima del responso della Pontificia Commissione del 1987, la *Sectio Altera* aveva accolto, ad esempio, il ricorso di un parroco avverso un decreto della Congregazione per il Clero che confermava la decisione del Vescovo diocesano di procedere a sottrazione di una parte dei beni del beneficio parrocchiale⁴⁶⁶. Anche in epoca successiva alla pronuncia non sembrano porsi particolari problematiche a riconoscere il legale rappresentante della parrocchia come idoneo a ricevere la *legitimatio ad causam* per la tutela dei beni a lui affidati. Nel caso, invece, di ricorso proposto da parrocchiani laici, il *decretum* del 1987 ha rappresentato un vero e proprio caso di scuola, al quale sono seguite numerose pronunce, in senso analogo, negli anni successivi⁴⁶⁷.

Il *vulnus* venutosi a creare apre, dunque, uno spazio di riflessione riguardo alla possibilità di apprestare una tutela, o quantomeno, di iniziare a prendere in considerazione la figura degli interessi meta-individuali anche nel sistema canonico di giustizia amministrativa, soprattutto in considerazione della tendenza, da parte della dottrina e della giurisprudenza di matrice secolare, ad ampliare sempre di più la fascia delle posizioni giuridiche tutelate, per ricomprendervi non soltanto la tradizionale categoria dei diritti soggettivi che, facendo capo ad un solo *dominus*, sono a lui riconducibili in via esclusiva, ma anche le categorie di interessi collettivi e diffusi⁴⁶⁸, giacché la tutela concreta degli interessi reali dei fedeli, nei vari settori delle chiese locali, passa certamente anche attraverso l'elaborazione della strumentazione tecnico-giuridica necessaria, che espunga tale protezione dall'alveo dalle mere

⁴⁶⁶ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum definitivum "Clevaren". Subtractionis aedificiorum paroecialium*, 23 febbraio 1974, riportato da PIO VITTORIO PINTO, *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., pp. 300-304, ove si legge che: "Nec ullum exstat dubium quin Parochus, tamquam titularis beneficii paroecialis [...] 'interesse' personale et attuale ad recurrendum habeat (p. 302)".

⁴⁶⁷ Cfr. NIKOLAUS SCHÖCH, *Il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica al servizio dell'equa soluzione dei conflitti tra i fedeli e le autorità amministrative della Chiesa*, in *Antonianum*, LXXX, 2005, pp. 319-331. Cfr. anche JAVIER CANOSA, *Giurisprudenza della Segnatura Apostolica e prassi amministrativa*, cit., pp. 111-113.

⁴⁶⁸ Cfr. VITTORIO DENTI, *Interessi diffusi*, cit. p. 309; SALVATORE PIRAINO, *L'interesse diffuso nella tematica degli interessi giuridicamente protetti*, cit., p. 217.

enunciazioni di principio, prive di qualunque forma di attuazione pratica⁴⁶⁹.

3.2.2. La figura dell'interesse diffuso nel sistema canonico di giustizia amministrativa. Forme di presenza e criteri di decodificazione per un personaggio ancora in cerca d'autore.

Nella prospettiva finora sottoposta ad analisi, l'accesso alla tutela amministrativa canonica non può certo dirsi sbarrato rispetto a coloro i quali siano investiti di un ufficio ecclesiastico o che siano, in particolar modo, detentori *ex se* di una forma di potestà amministrativa. Ne deriva come ben pochi abbiano ritenuto opportuno mettere in discussione la legittimazione, in capo ad un parroco, di ricorrere avverso un provvedimento del vescovo, o in capo allo stesso vescovo, di ricorrere alla Segnatura Apostolica avverso un provvedimento di un dicastero della Curia Romana emesso nei suoi confronti. Più incerta, invece, si rivela la questione del riconoscimento della *legitimatio ad causam* in favore della medesima autorità che abbia emanato il provvedimento amministrativo successivamente oggetto di riforma e/o annullamento in sede di ricorso gerarchico; se, cioè, ad esempio, "il vescovo possa ricorrere alla Segnatura Apostolica contro il provvedimento della

⁴⁶⁹ Interessanti gli spunti di MARIA FAUSTA MATERNINI ZOTTA, *Elementi di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 102, la quale, dopo aver, acutamente, evidenziato che: "La Segnatura Apostolica, quindi, nel suo decreto, privilegia l'interesse soggettivo, che deve essere personale, diretto, attuale e tutelato, finanche indirettamente, dalla legge, riproponendo una definizione del diritto amministrativo che, sin dal Concilio Vaticano II, era stata ampiamente superata, quando si era sottolineato come tutta la struttura gerarchica della Chiesa, e, quindi, anche quella giurisdizionale, dovesse tendere a tutelare gli interessi collettivi o addirittura diffusi dei *christifideles*, che si identificano sempre con la realizzazione della *communio ecclesiale*", conclude: "[...] in ragione di una corretta interpretazione del *c.j.c.*, si dovrebbe ritenere superata la concezione della *potestas sacra* dell'autorità ecclesiastica, privilegiando la scelta della *Regimini Ecclesiae Universae* e dando, così, spazio alla realizzazione dei diritti dei fedeli". Cfr. anche IDEM, *Amministrazione pubblica e beni ecclesiastici. L'amministrazione del patrimonio ecclesiastico negli Accordi di Villa Madama*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 123 ss.

Congregazione della Curia Romana che ha annullato un suo atto di rimozione di un parroco in sede di ricorso gerarchico presentato da quest'ultimo⁴⁷⁰.

Ad una risposta in senso affermativo osta, tuttavia, una concezione piuttosto unitaria dell'autorità amministrativa. Sussiste, invero, una stretta forma di connessione, unitamente ad una comunanza di interessi, tra l'autorità gerarchicamente superiore e quella inferiore, da cui scaturisce la loro azione simbiotica come soggetto unitario che culmina, alla fine, nell'emanazione del provvedimento superiore, come effettiva e definitiva determinazione di potere. Ne consegue che l'ammissione di un atto impugnativo da parte dell'autorità gerarchicamente subordinata equivarrebbe, in sostanza, ad insinuare una sostanziale frattura nell'apparato amministrativo, facendo emergere una tale divergenza da causare una compromissione dell'autorevolezza e dell'efficacia dell'attività di governo.

Viepiù che la precipua finalità di tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei fedeli, di cui il sistema di giustizia amministrativa canonica deve farsi custode ed epigona, sembra porsi a preclusione del riconoscimento di una forma di *legitimitio* in favore dell'autorità gerarchicamente subordinata, la quale, come è stato osservato, non avrebbe, propriamente, tanto una situazione soggettiva da difendere, quanto, piuttosto, "una mera situazione di prestigio personale"⁴⁷¹.

La prassi del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica si è, però, mossa costantemente in una direzione nettamente antitetica rispetto a quella delineata, trovando fondamento proprio all'interno della particolare struttura e distribuzione della potestà di governo tipiche dell'ordinamento canonico. Il rapporto gerarchico intercorrente tra la Santa Sede ed i Vescovi, allo stesso modo delle relazioni con altre comunità di tipo particolare, pur instaurando, certamente, uno stato di

⁴⁷⁰ In questo senso cfr. PAOLO MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, cit., p. 59.

⁴⁷¹ Cfr. ERMANNIO GRAZIANI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., p. 45.

obbedienza e soggezione nei confronti dell'autorità sovraordinata, non giunge sino al punto di esautorare quest'ultima dalla sfera di responsabilità, autonoma e personale, nei confronti della comunità ad essa affidata⁴⁷².

Proprio la dottrina conciliare ha contribuito, in misura notevole, a rivalutare, come accennato in precedenza, la visione della struttura governativa della Chiesa quale comunione gerarchica, all'interno della quale ciascun membro della gerarchica preserva una propria, ben definita, dimensione individuale che non consente di delineare una forma di soggettività unitaria imputabile, *sic et simpliciter*, all'amministrazione globalmente considerata⁴⁷³.

Dal punto di vista della legittimazione attiva, dunque, anche alla luce delle osservazioni sinora svolte, può evidenziarsi come essa, spettante in linea di principio ad ogni fedele (ed anche a chi non appartenga alla Chiesa, seppur in forme particolari), necessiti, in via ulteriore, di una specificazione e di un legame con una determinata forma di interesse giuridicamente rilevante. Nell'ottica di un principio di economia processuale e di un ragionevole uso della strumentazione giuridica, non è certamente pensabile che qualsiasi individuo, singolarmente inteso, sia legittimato a ricorrere avverso qualunque provvedimento dell'autorità.

La maggior parte dei sistemi giuridici attuali conoscono l'istituto dell'azione popolare, come pure si è fatto cenno, la quale non è del tutto misconosciuta all'interno del sistema canonico⁴⁷⁴, sol che si consideri, da

⁴⁷² In argomento cfr. PATRICK VALDRINI, *Les recours canoniques offerts aux animateurs pastoraux*, in *L'Année Canonique*, 35, 1992, pp. 55-60.

⁴⁷³ Cfr. ZENON GROCHOLEWSKI, *L'autorità amministrativa come ricorrente alla Sectio Altera della Segnatura Apostolica*, in *Apollinaris*, LV, 1982, p. 752, nel senso che: "L'autorità inferiore nella Chiesa, e specialmente l'Ordinario, non è semplicemente l'esecutore degli ordini delle autorità superiori (Sacre Congregazioni), ma ha anche - ed anzi primordialmente - una missione e, quindi, una potestà propria ancorata alla consacrazione episcopale; ha, perciò, delle responsabilità personali davanti al Signore".

⁴⁷⁴ Cfr. can. 2003, §1, del *Codex* del 1917, a tenore del quale veniva riconosciuto a "*quivis fidelis vel legitimus Christifidelium coetus*" la legittimazione ad essere attore

un lato, che l'impugnazione della validità del matrimonio è stata, per lungo tempo, consentita a qualunque cattolico, e dall'altro che, per quanto concerne le cause di canonizzazione, si continua a tener fermo il principio secondo cui l'attore può essere “*quilibet e populo Dei aut christifidelium coetus ab ecclesiasticae auctoritate admissus*”⁴⁷⁵, pur non essendo mancate, in dottrina, voci orientate ad una estraneità di tale istituto in ambito canonico, sia in considerazione della particolarità di siffatto ordinamento, ove l'interesse sostanziale a ricorrere deve presentare, oltre al carattere dell'attualità, anche quello della personalità, sia in base alle caratteristiche del processo di canonizzazione, le quali (ad es. mancanza di vere e proprie parti *stricto sensu* processuali, di interessi contrapponibili, di una sentenza come atto conclusivo del giudizio) ne denoterebbero un palese difetto della natura giurisdizionale⁴⁷⁶.

Si tratta, però, di una tipologia di azione che è sempre ammessa in termini molto ristretti ed unicamente in quelle specifiche ipotesi espressamente previste dalla legge⁴⁷⁷. Fuori da simili casi eccezionali

nelle cause di beatificazione dei Servi di Dio e di canonizzazione. Sul punto cfr. CARMELA VENTRELLA MANCINI, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto amministrativo italiano e nell'ordinamento canonico*, in RINALDO BERTOLINO - SANDRO GHERRO - LUCIANO MUSSELLI (a cura di), *Diritto canonico e comparazione*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 184. Cfr. anche PIO VITTORIO PINTO, *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., p. 213. In senso parzialmente contrario cfr. GIUSEPPE OLIVERO, *Le parti nel giudizio canonico*, cit., p. 111.

⁴⁷⁵ Sul punto cfr. SACRA CONGREGATIO PRO CAUSIS SANCTORUM, *Normae Servandae in Inquisitionibus ab Episcopis faciendis*, in allegato a S. GIOVANNI PAOLO II, Costituzione Apostolica *Divinus Perfectionis Magister*, 25 gennaio 1983, in *A.A.S.*, LXXV (1983), pp. 349-355. Sul punto cfr. anche VINCENZO CRISCUOLO - DANIEL OLS - ROBERT J. SARNO (a cura di), *Le cause dei Santi. Sussidio per lo Studium*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2011, pp. 387-394.

⁴⁷⁶ In questo senso cfr. FERNANDO DELLA ROCCA, *Diritto canonico*, CEDAM, Padova, 1961, p. 468; RAFFAELE COPPOLA, *Il nuovo processo penale canonico*, in *AA.VV.*, *Studi in memoria di Mario Condorelli. Volume I. Studi di diritto ecclesiastico, diritto canonico, storia dei rapporti Stato-Chiesa*, Tomo I, cit., p. 374. Ad avviso di CARMELA VENTRELLA MANCINI, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto amministrativo italiano e nell'ordinamento canonico*, cit., p. 185, tuttavia, “[...] l'esercizio, nell'ordinamento canonico, di un'azione da parte del singolo fedele a tutela di un interesse, riguardante tutta la comunità (azione popolare), o un gruppo più ristretto [...], non postula il venir meno di quel carattere della ‘personalità’ dell'interesse [...]”.

⁴⁷⁷ Di *actio populi* nell'ordinamento canonico si parlava anche a proposito dell'azione di annullamento delle vendite invalide di beni ecclesiastici, concessa dal can. 1534,

occorre, in via ordinaria, che il singolo ricorrente sia titolare di una posizione giuridica soggettiva, nei confronti della quale ha esplicitato i suoi effetti il provvedimento emanato dall'autorità amministrativa. L'intervento del superiore gerarchico, o finanche dell'organo giurisdizionale, può, in questi termini, essere puntualmente invocato, in via legittima, unicamente allorquando vi sia un interesse sostanziale da tutelare rispetto all'attività amministrativa, per vari motivi⁴⁷⁸, da parte di chi ne sia, in via effettiva, titolare⁴⁷⁹.

In questo senso, l'attività amministrativa della Chiesa è chiamata a tutelare le posizioni giuridiche soggettive dei fedeli⁴⁸⁰, riconducendole, dalla loro appartenenza alla singola persona, quale elemento di espressione della comunità⁴⁸¹, alla comune dignità della *communio*⁴⁸², quale più completo sviluppo del concetto di *salus animarum*, giacché, “così come la verità è inseparabile dalla singola interpretazione, mai identica e assoluta”⁴⁸³, allo stesso modo non può darsi un interesse singolo che non trovi la propria origine reale e profonda nella tutela del bene comune, né può sussistere un interesse generale legittimamente vantato che vada a violare, arbitrariamente, le pretese avanzate, altrettanto legittimamente, dai singoli.

§2, del *Codex* piano-benedettino a “*quilibet clericus illi Ecclesiae adscriptus, quae damnnum passa sit*”. Sul punto cfr. FERNANDO DELLA ROCCA, *Diritto canonico*, cit., p. 390.

⁴⁷⁸ Cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *Il ricorso gerarchico canonico: “petitum et causa petendi”*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., p. 78, il quale osserva: “Affermare che si possono impugnare alcuni atti per motivi di giustizia e di equità significa che non si applica uno *ius strictum*, ma una vera e sostanziale giustizia del caso singolo, fondata sulle norme, senza essere asservita”.

⁴⁷⁹ Si veda ancora PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 261.

⁴⁸⁰ Cfr. ANTONIO IACCARINO, *Il principio di equità nel diritto amministrativo della Chiesa*, in EDUARDO BAURA - JAVIER CANOSA (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., p. 461.

⁴⁸¹ In argomento cfr. PIERO CODA, *L'interpretazione del reale*, in PIERO CODA - ROBERTO PRESILLA (a cura di), *Interpretazione del reale. Teologia, filosofia e scienze in dialogo*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2000, p. 19.

⁴⁸² Cfr. MANUEL JESÚS ARROBA CONDE, *Diritto processuale canonico*, cit., pp. 66-67.

⁴⁸³ L'espressione è di LUIGI PAREYSON, *Verità e interpretazione*, Mursia, Milano, 1971, p. 27.

Considerando come acquisito il superamento della dicotomia secolare tra diritto soggettivo ed interesse legittimo, all'interno del sistema giuridico canonico, occorre, tuttavia, considerare la possibilità di elaborare un criterio discretivo che tale interesse è chiamato a rispettare in ordine ad una sua differenziazione rispetto alla massa di interessi a carattere generale, *rectius* a quelli comuni a tutta la collettività nel suo complesso, stabilendo, di conseguenza, in che senso ed in quali limiti esso possa ritenersi riferito ed appartenente, in via specifica, ad un determinato soggetto.

A questo proposito, alquanto utile può rivelarsi il contributo offerto dalla riflessione della scienza giuridica secolare, laddove proprio la più recente esigenza di assicurare un concreto ampliamento dell'area degli interessi protetti attraverso la giustizia amministrativa ha creato un interessante dibattito circa la possibilità di apprestare una qualche forma di tutela giuridica alla categoria degli interessi collettivi e, soprattutto, degli interessi diffusi, entrambi raggruppati nella macro-categoria degli interessi a rilevanza meta-individuale, o, come si è scelto di denominarli in ragione di specifiche puntualizzazioni, a carattere plurisoggettivo. Anche la giurisprudenza è rimasta particolarmente coinvolta in un tale fermento dottrinale, dimostrandosi, per certi aspetti, sensibile alla soggettivizzazione di una tale tipologia di interessi, considerandoli ascrivibili a soggetti singolarmente considerati e, dunque, tutelabili su loro iniziativa⁴⁸⁴.

Sicuramente più agevole si è rivelata, in concreto, l'opera estensiva in materia di interessi collettivi, propri di una intera categoria o classe di soggetti e, come si è osservato in dottrina, "imputabili a collettività organizzate per il perseguimento di interessi propri della categoria di

⁴⁸⁴ Cfr. Trib. Verona, 13 ottobre 1989, in *Foro it.*, 1990, I, c. 3292, riportato da FRANCESCO GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, cit., p. 78, il quale, con riferimento alla fattispecie del danno ambientale, osserva: "In tal caso, peraltro, si fa pur sempre valere il diritto soggettivo individuale alla salute, con esiti, però, favorevoli all'intera collettività".

appartenenza”⁴⁸⁵. Una notevole e decisiva *vis propulsiva* per il processo di riconoscimento di una forma di tutela siffatta è scaturito, come pure si è visto, dall’art. 28 dello Statuto dei lavoratori, *id est* l. n. 300 del 20 maggio 1970, in virtù del quale si è conferita legittimazione, in capo alle organizzazioni sindacali, ad agire per la repressione dei comportamenti anti-sindacali da parte dei datori di lavoro. Dalla giurisprudenza si è poi, conseguentemente, sviluppato un ulteriore ampliamento di tale, specifica, indicazione legislativa, riconoscendo comunemente agli enti che siano rappresentativi dei singoli gruppi la *legitimatio ad causam* finalizzata a far valere in giudizio interessi riferibili all’insieme degli associati, la cui tutela costituisce il loro fine istituzionale primario. Invero, oltre alle associazioni di tipo sindacale, la legittimazione è stata conferita anche ad ordini professionali e molteplici aggregazioni aventi lo scopo di tutelare particolari categorie di soggetti latori di istanze di vario genere⁴⁸⁶.

La giurisprudenza si è, però, mostrata alquanto sensibile anche alla problematica della tutela degli interessi diffusi, *rectius* quella categoria di posizioni giuridiche soggettive che, si è già evidenziato, presentano la peculiarità di essere comuni ad una pluralità di soggetti, non identificati in base alla preesistenza di determinati rapporti giuridici rispetto al bene e radicabili non in capo ad un soggetto *uti singulus*, bensì in qualità di membro di una collettività più o meno ampia⁴⁸⁷, coincidente, *in extremis*, con la generalità dei consociati⁴⁸⁸. In particolar modo, si nota come il

⁴⁸⁵ Cfr. VITTORIO DENTI, *Interessi diffusi*, cit. p. 307.

⁴⁸⁶ Sul punto cfr. GENNARO FERRARI, *La tutela dell’interesse nella giurisprudenza dei T.A.R.*, in *Riv. amm. Rep. ital.*, 1986, p. 473 ss.

⁴⁸⁷ Cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 19 ottobre 1979, n. 24, in *Foro it.*, 1980, III, c. 3, ove si definisce l’interesse diffuso come “quell’interesse che, per la natura del bene e per il tipo di regime giuridico a cui questo è sottoposto, non sia suscettibile di inerire al soggetto individualmente considerato e cioè di appartenere ad altri che non sia la collettività in sé”.

⁴⁸⁸ Cfr. FRANCESCO GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, cit., p. 77: “La peculiarità degli interessi diffusi è quella, da un lato, di non avere, come punto di riferimento oggettivo, un bene suscettibile di appropriazione individuale (di qui il carattere sostanzialmente non patrimoniale del bene stesso) e, dall’altro, dal punto di vista soggettivo, quella di essere una situazione soggettiva comune (appunto per l’inappropriabilità del bene) a tutti i membri della collettività. Gli interessi diffusi si distinguono, dunque, nettamente non solo dall’interesse legittimo, là dove il soggetto

bene verso il quale detti interessi stabiliscono un tipo di relazione, non risulti suscettibile di appropriazione esclusiva e, rispetto ad esso, il godimento dei singoli soggetti non subisca una compressione ad opera del paritetico godimento da parte degli altri membri della collettività⁴⁸⁹.

Nonostante tale peculiarità di posizioni giuridiche soggettive non idonee ad essere ascritte a singoli soggetti, non personalizzate e, quindi, adespote⁴⁹⁰, la dottrina si è sforzata di elaborare, anche per gli interessi diffusi, alcuni indici e parametri di soggettivizzazione, tali da porsi a fondamento della pretesa di tutela giuridica da parte di determinati soggetti⁴⁹¹. Si è, in tal modo, ritenuto opportuno operare un riferimento al criterio della localizzazione degli interessi, *id est* a quella particolare forma di relazione territoriale⁴⁹² che contribuisce a rendere determinati soggetti specificamente interessati alla salvaguardia del bene su cui viene ad incidere il provvedimento amministrativo⁴⁹³. Parallelamente, un altro, significativo, elemento di soggettivizzazione è stato riscontrato nella partecipazione al procedimento amministrativo che ha preceduto l'emanazione dell'atto lesivo; invero, la circostanza per cui la legge

che ne è titolare è ben individuato (partecipante al concorso, socio o associato o, più in generale, destinatari dell'esercizio del potere privato), ma anche dai c.d. *interessi collettivi*, che fanno capo ad una collettività individuata e determinata (ad es. gli appartenenti ad un singolo ordine professionale o ad una federazione sportiva), la tutela della quale è affidata ad un ente esponenziale”.

⁴⁸⁹ Cfr. VITTORIO DENTI, *Interessi diffusi*, cit. p. 306.

⁴⁹⁰ Cfr. GUIDO ALPA, *Interessi diffusi*, cit., p. 609.

⁴⁹¹ Sul punto cfr. SERGIO SALMI, *Legittimazione ad impugnare da parte di enti e associazioni che tutelano interessi collettivi e diffusi*, in *L'amm. ital.*, 1986, p. 595.

⁴⁹² Si tratta del criterio della c.d. "vicinitas": sul punto cfr. TAR Toscana, Sez. II, 18 novembre 2011, n. 1765, in www.giustizia-amministrativa.it, ove si chiarisce che “la vicinitas, intesa come stabile e significativo collegamento, da verificare caso per caso, del ricorrente con la zona il cui ambiente s'intende proteggere, non è, dunque, di per sé idonea a conferire al singolo la legittimazione ad agire in giudizio, dovendo essere provato in concreto, sia pure escludendo il gravoso onere della prova dell'effettività del danno subendo, e avuto riguardo alla natura e potenzialità dell'impianto autorizzato, una rilevante e pregiudizievole alterazione della qualità ambientale determinata dal funzionamento dell'impianto stesso. Dunque, la sola circostanza della prossimità dell'opera da realizzare non è idonea a radicare un interesse all'impugnazione, in assenza di una congrua dimostrazione del danno concreto che deriverebbe dall'impianto”.

⁴⁹³ Cfr. ALBERTO TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, 45° ed., CEDAM, Padova, 2012, p. 71, il quale conia, per la categoria degli interessi diffusi, il termine di “diritti di ultima generazione”.

preveda, durante la fase prodromica, la consultazione o la possibilità di intervento per specifiche categorie di soggetti, enti o associazioni, ha spinto una considerevole frangia della dottrina ad interpretarlo alla stregua di un paradigma di differenziazione particolare, in base al quale gli interessi propri di tali soggetti si distinguerebbero rispetto a quelli della generalità dei cittadini, divenendo, in virtù di ciò, meritevoli di una potenziale tutela giurisdizionale⁴⁹⁴.

Ad un tale tentativo di configurazione degli indici di soggettivizzazione ha fatto seguito, successivamente, una mirata valorizzazione dell'elemento delle formazioni sociali, nonché della loro funzione di rappresentanza di tali interessi⁴⁹⁵, anche a prescindere dalle caratteristiche formali delle stesse⁴⁹⁶. L'opera di collegamento di tali interessi, pur sempre di carattere diffuso e meta-individuale, alle formazioni sociali, ha, tuttavia, come posto acutamente in evidenza, condotto ad una sorta di "trasformazione genetica" dell'interesse diffuso in interesse collettivo⁴⁹⁷, con la conseguenza di aumentarne la riferibilità

⁴⁹⁴ Cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, 15° ed., Jovene, Napoli, 1989, pp. 111-112.

⁴⁹⁵ Cfr. BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 1990, p. 273 ss.

⁴⁹⁶ Cfr. ANTONIO GUARINO, *Patrimoni "destinati" e ordinamento italiano*, cit., p. 73, il quale pone l'accento sulla funzione di "strumenti privilegiati di promozione della persona umana".

⁴⁹⁷ Cfr. ROBERTO GAROFOLI - GIULIA FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1903: "In tale dibattito, invero, si iscrive la nota sentenza 11 luglio 2008, n. 3507, con la quale la VI Sezione del Consiglio di Stato, nel ricostruire il percorso seguito dalla giurisprudenza amministrativa precedente, richiamava la tesi della trasformazione dell'interesse diffuso in collettivo, a tenore della quale il primo, se dotato di struttura, avrebbe cambiato la sua natura nell'altra categoria di posizione giuridica tutelata. Queste due situazioni soggettive, invero, quantunque riconducibili entrambe alla categoria degli interessi superindividuali, sono sostanzialmente diverse. L'interesse diffuso è un interesse privo di titolare, latente nella comunità e ancora allo stato fluido, in quanto comune a tutti gli individui di una formazione sociale non organizzata e non individuabile autonomamente. L'interesse collettivo, invece, è quell'interesse che fa capo a un ente esponenziale di un gruppo non occasionale, della più varia natura giuridica (si pensi alle associazioni riconosciute e non, ai comitati, agli ordini professionali), ma autonomamente individuabile. Questo interesse, in altre parole, sussiste quando una pluralità di interessi, riferibili ad un'intera categoria di soggetti, si neutralizza per far capo ad una collettività determinata ed organizzata. Si può, pertanto, sostenere che fino a quando gli interessi non si soggettivizzano si è in presenza di interessi diffusi. Stante questa profonda differenza, la concentrazione

ad una collettività organizzata, ma di ridurne, allo stesso tempo, la portata eminentemente comunitaria⁴⁹⁸.

Non sono mancate, inoltre, rilevanti aperture nel senso di riconoscere “come inerenti al patrimonio individuale, interessi che, in passato, si tendeva a considerare quali *communes omnium*”⁴⁹⁹, individuando, soprattutto all’interno della sistematica costituzionale, una fonte diretta di attribuzione giuridica degli interessi *de quibus*. In quest’ottica, il diritto alla salute, all’ambiente, alla conservazione e/o fruizione dei beni culturali, sono stati analizzati non già secondo una configurazione di diritti spettanti, in generale, a tutta la collettività, ma anche come situazioni giuridiche facenti parte di quella dimensione

dell’interesse diffuso in interesse collettivo si realizza proprio attraverso l’individuazione di soggetti qualificati e, dunque, di organismi collettivi, che agiscano istituzionalmente e statutariamente per la sua tutela, e che di conseguenza, proprio per la particolarità del fine che perseguono, emergono dalla collettività indifferenziata e si fanno portatori delle istanze del gruppo sociale di cui sono esponenziali. Quindi, dall’interesse diffuso, in cui ciascun membro del gruppo che fruisce del bene di uso collettivo è titolare di un interesse omogeneo rispetto a quello facente capo ad altri, si passa all’interesse collettivo, in cui emerge un’organizzazione che agisce a tutela di quell’interesse e che diviene, come tale, portatrice di una posizione soggettiva giuridicamente rilevante che la legittima ad impugnare provvedimenti amministrativi e ad opporsi a comportamenti della P.A. che siano lesivi della posizione giuridica protetta. [...] La suddetta problematica, quindi, riguarda proprio gli enti esponenziali ‘spontanei’, che si qualificano *motu proprio* come difensori di alcuni valori, per lo più di rango costituzionale [...]. Può considerarsi indirizzo ormai consolidato quello secondo cui l’interesse diffuso si trasforma in interesse collettivo, e diventa, quindi, interesse legittimo tutelabile in giudizio, nel momento in cui, indipendentemente dalla sussistenza della personalità giuridica, l’ente dimostri la sua rappresentatività rispetto all’interesse che intende proteggere”. Sul punto, in maniera critica, cfr. MARIO NIGRO, *Le due facce dell’interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazione della giurisprudenza*, cit., c. 7.

⁴⁹⁸ Ad avviso di CARMELA VENTRELLA MANCINI, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto amministrativo italiano e nell’ordinamento canonico*, cit., p. 189, “la distinzione tra interesse diffuso (interesse della generalità) e interesse collettivo (interesse diffuso in una categoria limitata di soggetti) è puramente teorica; da un punto di vista pratico, infatti (della tutelabilità, cioè, di questi interessi), o esiste l’interesse individuale o quello diffuso in capo a collettività più o meno estese. Ciò risulta ancora più convincente se si riflette che la tutela degli interessi diffusi è occasionata proprio dalla lesione del medesimo interesse in capo a collettività, che possono anche non coincidere con la generalità dei cittadini”. Cfr. Cass. SS.UU., 8 maggio 1978, n. 2207, cit., c. 1090.

⁴⁹⁹ In questo senso cfr. BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *La disciplina costituzionale del diritto alla salute*, in *Dir. soc.*, 1984, p. 21. In senso analogo anche ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 114.

individuale propria di ciascun membro della società⁵⁰⁰ e, come tali, meritevoli di ricevere una adeguata protezione in sede giurisdizionale.

Siffatti orientamenti ermeneutici, proclivi ad un'estensione del settore di operatività della giustizia amministrativa, che vada di pari passo con il mutare ed il progredire delle istanze sociali, hanno beneficiato anche di alcune, significative, trasposizioni sul piano legislativo, quale segno tangibile di una tendenza più radicata, che interessa tutto il sistema giuridico nel suo complesso e che viaggia su binari che conducono, *step by step*, ad una progressiva opera di rinvigorismento e di sensibilizzazione. Non è peregrina, in proposito, la più volte menzionata l. 8 luglio 1986, n. 349, pietra angolare di una serie successiva di interventi, in materia di danno all'ambiente, a tenore della quale si conferisce, alle associazioni di protezione ambientale, a carattere nazionale o presenti in almeno cinque regioni, a seguito di preventiva individuazione ad opera del Ministero dell'ambiente, la *legitimitatio ad causam* funzionale al ricorso, in sede giurisdizionale, per l'annullamento degli atti amministrativi ritenuti illegittimi⁵⁰¹.

La legge *de qua*, in particolare, nell'intento di dettare un regolamento organico alla materia, intervenne a riconoscere l'essenza unitaria e trasversale del bene giuridico ambiente⁵⁰², al fine di superare l'orientamento ricostruttivo previgente, incentrato sulla natura tripartita

⁵⁰⁰ Cfr. FRANCESCO GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, p. 78, il quale evidenzia: "La nozione di ambiente si coglie, dunque, a livello normativo, operando un collegamento tra gli artt. 9² e 32 Cost.: il paesaggio, infatti, coincide con la forma e l'immagine dell'ambiente, è ambiente visibile, anche se in continua evoluzione. D'altra parte, in quanto *habitat* dell'uomo, l'ambiente è elemento determinativo della qualità della vita e non può che essere salubre. [...] Sul piano della tutela, la giurisprudenza ha riconosciuto l'esistenza, in capo al singolo, di un diritto alla salubrità dell'ambiente, che, ove lesa, legittima l'azione risarcitoria *ex art.* 2043, purché sussista, di volta in volta, una relazione spaziale stabile e non occasionale con l'ambiente stesso. Pertanto, nel caso di una impresa che inquina l'atmosfera con gas di scarico di una fabbrica, non potrà invocare tutela giurisdizionale ogni cittadino che si trovi a passare casualmente nei pressi, ma solo quelli che appartengono ad una data comunità localizzata in prossimità della fabbrica stessa [...]". Sul punto cfr. anche Cass. SS.UU., 6 ottobre 1979, n. 5172, cit., anche in *Foro it.*, 1979, I, c. 2302.

⁵⁰¹ Cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. I, 20 gennaio 1995, n. 62, cit., c. 462.

⁵⁰² Cfr. ROBERTO GAROFOLI - GIULIA FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1913.

de concetto di ambiente, visto sia come paesaggio, sia nella sua accezione ecologico-sanitaria, sia in quella, più strettamente urbanistica, di governo del territorio⁵⁰³.

Particolare rilevanza rivestì poi, *illo tempore*, anche la nota l. n. 241 del 7 agosto 1990 sul procedimento amministrativo, introduttiva di un forte potenziamento in relazione alle possibilità di partecipazione all'attività amministrativa, tramite la concessione, all'art. 9, della facoltà di intervento "a qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché ai portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento". Interessante risulta, a questo proposito, riprendendo quell'orientamento già menzionato propenso ad assottigliare le differenze tra interesse diffuso e collettivo, la circostanza per cui l'art. 9 in oggetto, attribuendo alle associazioni o ai comitati la facoltà di intervenire nel procedimento a tutela degli interessi diffusi, non parli di interessi collettivi, a cui, invece, indurrebbe a pensare la presenza, appunto, delle associazioni e dei comitati medesimi. Questi ultimi, invero, che raggruppano persone organizzate per il conseguimento di un fine proprio e comune, fanno pensare ad un loro collegamento con la tutela degli interessi collettivi, propri del gruppo, e non diffusi, caratterizzati, invece, "da uno stadio ancora fluido del processo di aggregazione"⁵⁰⁴. Proprio per tale motivo non risulta peregrina l'ipotesi che, con riferimento alla *legitimatio ad causam*, possa individuarsi una coincidenza tra interesse diffuso e interesse collettivo, "in quanto termini di un medesimo interesse, indifferenziato o 'adespota' relativamente ai soggetti e collettivo (e differenziato) in riferimento alla tutela"⁵⁰⁵.

⁵⁰³ Cfr. MASSIMO SEVERO GIANNINI, "Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15.

⁵⁰⁴ In questi termini GIUSEPPE SANTANIELLO, *La tutela degli interessi diffusi dinanzi al giudice amministrativo*, cit., p. 1551.

⁵⁰⁵ In questi termini si esprime CARMELA VENTRELLA MANCINI, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto amministrativo italiano e nell'ordinamento canonico*, cit., p. 190.

Il potere di azione del gruppo, titolare di una corrispondente e parallela posizione legittimante, *id est* un interesse legittimo connesso con un interesse meta-individuale, non si pone, inoltre, in contrasto con i principî elaborati dalla giurisprudenza, che, fornendo un'interpretazione dell'art. 26 del T.U. sul Consiglio di Stato, aveva ammesso, alla tutela giurisdizionale, l'interesse qualificato, differenziato e personale del soggetto ricorrente *contra actum*⁵⁰⁶. Alla luce di quanto osservato, dunque, emerge, legittimamente, la questione circa la potenziale verificabilità della problematica relativa alla sussistenza ed alla giustiziabilità degli interessi diffusi anche nell'ordinamento canonico, la cui giuridicità è chiaramente incontestabile, anche e soprattutto partendo dal dato empirico/fattuale, *id est* la sempre più emergente domanda di tutela da parte di soggetti la cui dimensione giuridica trascende l'individualità *stricto sensu* intesa.

Il criterio comparativo con l'esperienza secolare, perciò, fornisce indubbi vantaggi, giacché le singole peculiarità dei due poli ordinamentali, lungi dal costituire un ostacolo al confronto, rappresentano un valido ausilio per giungere ad una migliore analisi nella loro profonda struttura ontologica⁵⁰⁷. L'esperienza complessa della quale si è dato conto va, certamente, posta in relazione alle “esigenze crescenti delle società di capitalismo avanzato”⁵⁰⁸, nonché alla peculiare configurazione

⁵⁰⁶ Circa la possibilità di configurare una forma di interesse legittimo in capo a formazioni sociali, cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 19 ottobre 1979, n. 24, cit., c. 5: “Non sembra [...] che possa pregiudizialmente negarsi la configurabilità [...] di interessi legittimi facenti capo a siffatte forme di aggregazione, specie quando queste, in conformità alla funzione loro assegnata [...] dall'art. 2 Cost., si dispongano come momento organizzatorio degli interessi dei singoli associati in vista della loro valorizzazione e di una più efficace tutela”.

⁵⁰⁷ Sul punto cfr. VINCENZO DEL GIUDICE, *Note conclusive circa la questione del metodo nello studio del diritto canonico*, in *Arch. dir. eccl.*, 2, 1940, p. 3. Cfr. anche FILIPPO VASSALLI, *L'invalidità del matrimonio nel diritto canonico e nel diritto civile. Spunti di un'indagine comparativa*, in IDEM, *Studi giuridici*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1960, p. 101, il quale osservava come la comparazione “è, anzitutto, nozione esatta delle differenze” e non mira ad agguagliare diversi sistemi di norme giuridiche, né ad operare forzate trasposizioni di istituti e concetti peculiari, ma si propone di verificarne la validità in entrambi gli ordinamenti.

⁵⁰⁸ Cfr. VITTORIO DENTI, *Interessi diffusi*, cit., p. 312.

economica, politica e sociale assunta dalle moderne democrazie dell'epoca contemporanea. Come è stato acutamente posto in evidenza, invero, alla base di un tale *status quo* vi è la chiara necessità, profondamente avvertita e radicata, di “conquistare all'ordine giuridico nuovi strati di interessi” e di approntare per essi nuove tecniche di difesa e protezione, sia in virtù del differente modo di considerare i beni ad essi relazionati, sia per il moltiplicarsi delle potenziali lesioni nei loro confronti, a causa, appunto, del rapido sviluppo della moderna società tecnocratica e, ancor di più, dei suoi, sempre più evidenti, profili degenerativi⁵⁰⁹.

Tuttavia, anche all'interno di una *societas* dai tratti così peculiari e differenti come quella ecclesiale si è, indubbiamente, assistito ad una crescente esigenza di ampliamento del novero delle posizioni giuridiche soggettive di cui i fedeli si fanno portatori e titolari, non essendo, la Chiesa, rimasta del tutto indenne dalle profonde mutazioni che hanno coinvolto il *modus vivendi et operandi* delle comunità di cui essa si compone, proclamando una, non troppo celata, obsolescenza di alcuni, tradizionali, criteri di individuazione degli interessi ritenuti meritevoli di tutela, alla luce del nuovo assetto comunitario: basti pensare non solo al diritto di patronato o di presentazione ad uffici ecclesiastici, ormai definitivamente scomparsi, ma anche allo stesso regime della proprietà dei beni ecclesiastici ed ai mutamenti sensibili in materia di centri di imputazione nell'ambito delle aggregazioni collettive⁵¹⁰, anche sulla base

⁵⁰⁹ Cfr. NICOLÒ TROCKER, (voce) *Interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 3.

⁵¹⁰ Cfr. ANTONIO GUARINO, *Patrimoni “destinati” e ordinamento italiano*, cit., p. 72, il quale focalizza l'attenzione sulla circostanza che “in ambito legislativo questa evoluzione conosce una significativa accelerazione negli ultimi lustri dello scorso millennio, in concomitanza con la corposa legislazione in materia di terzo settore, nella quale sempre meno si fa riferimento alla categoria degli ‘enti’ e acquista, invece, rilievo sempre maggiore la categoria delle ‘organizzazioni’, a riprova che il riconoscimento della funzione di questi soggetti istituzionali costituisce un fattore di marcata marginalizzazione della rilevanza giuridica della personalità, in favore della effettiva utilità sociale dell'attività svolta”. Basti pensare, d'altra parte, al d.lgs. n. 460 del 4 dicembre 1997, con il quale si introduce la nuova qualificazione giuridica di “organizzazione non lucrativa di utilità sociale”, preoccupandosi di specificare esplicitamente, all'art. 10, comma 1, che la stessa può sussistere in capo a “enti di

del già segnalato divario tra i concetti di personalità giuridica e di soggettività effettiva⁵¹¹, con forti contributi anche da esperienze giuridiche appartenenti a realtà diversamente strutturate dal punto di vista strettamente sistematico⁵¹².

carattere privato, con o senza personalità giuridica”. Sulla tendenza delle Onlus a trasformarsi da qualificazione tributaria a categoria soggettiva specifica ed autonoma, cfr. ANTONIO GUARINO, *Ripensare le onlus!*, cit., pp. 169-170.

⁵¹¹ Sul punto cfr. GAETANO LO CASTRO, *Personalità morale e soggettività giuridica nel diritto canonico (Contributo allo studio delle persone morali)*, cit., p. 120 ss., il quale, partendo dalla considerazione dell’esistenza di “enti che, pur non essendo configurabili come persone giuridiche, mancando in essi la *reductio ad unum* propria di queste, non possono neppure essere ascritti al genere delle comunioni; fra queste e quelle deve, pertanto, essere ammessa una figura intermedia, il soggetto non personificato, caratterizzato teoricamente da un’autonomia patrimoniale imperfetta: là dove non v’è responsabilità patrimoniale dei singoli, ma responsabilità del gruppo che escluda quella dei singoli, ivi è giocoforza ammettere l’esistenza di un soggetto a sé stante, almeno a fini patrimoniali; l’eterodossia di tale costruzione, rispetto alla dommatica tradizionale, non può in ogni modo impedire di adottarla, se non si vogliono lasciare fuori d’ogni sistemazione talune ipotesi” (*Ivi*, pp. 120-121), giunge alla conclusione che “la persona giuridica, ritenuta fino ad una certa epoca, come la sola forma idonea per diventare soggetto di diritto (s’intende, sempre oltre la persona fisica) diventa così una delle forme della soggettività: gli indici di questa non coincidono né si fondono con gli indici di quella” (*Ivi*, p. 126).

⁵¹² Cfr. ANTONIO GUARINO, *Patrimoni “destinati” e ordinamento italiano*, cit., p. 73, il quale menziona “l’irruzione dell’istituto del *trust*, di derivazione anglosassone, ma di più antica origine canonica, che si caratterizza per la netta cesura tra proprietario e beneficiario dei beni, e che riesce a superare o, quanto meno, a ridimensionare il dubbio circa l’ammissibilità delle fondazioni fiduciarie nell’ordinamento italiano”. È di grande interesse notare come l’A., con notevole acume, tracci un parallelismo tra la tendenza erosiva del mito della personalità giuridica, in crescente sviluppo negli ultimi tempi, e quanto verificatosi in seguito all’applicazione delle leggi eversive ottocentesche, laddove pone in evidenza come “allora, nell’impossibilità di ricevere la personalità giuridica, le destinazioni patrimoniali a finalità religiosa si realizzavano ricorrendo alle cosiddette ‘frodi pie’ e, comunque, a strumenti giuridici, i più variegati, per poter garantire lo stabile possesso in favore delle soppresse entità ecclesiastiche. Attualmente, invece, non è lo Stato a privare gli enti della personalità giuridica, ma è, piuttosto, l’esigenza, che nasce dal tessuto sociale, di perseguire e realizzare obiettivi avvertiti come meritevoli tramite strumenti più agili, che, in misura sempre più estesa, determina il ricorso all’utilizzazione di beni patrimoniali in forma stabile, prescindendo dallo strumento della costituzione di persone giuridiche finalizzate alla titolarità patrimoniale” (*Ivi*, p. 75). Tale similitudine, come notato, ancora dall’A., era stata già intuita dalla dottrina più acuta, pur non potendone prevedere i futuri sviluppi: il riferimento è a MARIO TEDESCHI, *Nuove prospettive in tema di acquisti per interposta persona a favore di enti ecclesiastici non riconosciuti*, cit., p. 194, il quale osserva che “il problema degli acquisti per interposta persona a favore di enti ecclesiastici non riconosciuti permane per le associazioni che non hanno richiesto il riconoscimento, o che non lo hanno ottenuto, o che non possono ottenerlo”, sostenendo la perdurante vigenza dell’art. 28, l. n. 1402 del 19 giugno 1873, in materia di nullità degli acquisiti per interposta persona, fatti in frode alle incapacità stabilite dalle leggi per gli enti ecclesiastici.

Sembra, perciò, più che opportuno porre la questione relativa ad un ampliamento deciso della tutela giurisdizionale anche nell'ambito della Chiesa, come anche auspicato a livello magisteriale⁵¹³, cercando di verificare se ed in che misura le linee di tendenza emerse nell'esperienza giuridica secolare possano risultare idonee ad offrire spunti o riferimenti suscettibili di utilizzazione e di svolgimento anche nell'ordinamento canonico⁵¹⁴. Il dato legislativo da cui partire è, ancora una volta, il responso della Pontificia Commissione per l'Interpretazione Autentica. Invero, in linea antitetica rispetto a quanto verificatosi circa la legittimazione ad agire dei gruppi e delle comunità non formalmente erette in persona giuridica, in ordine alle quali la Commissione ha assunto, come visto, un atteggiamento di netta chiusura, in relazione al tema degli interessi meta-individuali e diffusi i parametri ermeneutici paiono maggiormente sfumati ed attenti a non frustrare il ruolo di primario rilievo che la giurisprudenza è chiamata a svolgere nel sistema canonico di giustizia amministrativa.

All'interno del responso in oggetto viene infatti stabilito come la *legitimitatio ad causam* possa essere riconosciuta ai fedeli, sia che essi agiscano singolarmente che congiuntamente, a patto che “*dummodo revera gravamen passi sint*”, specificando, successivamente, come il giudice, nella valutazione di tale *gravamen*, “*congrua discretionalitate gaudeat oportet*”. Si è già posto in evidenza come il riferimento al *gravamen*, vale a dire ad una lesione effettivamente subita da parte del fedele che intenda agire in giudizio, non possa che presupporre

⁵¹³ Sul punto cfr. PAOLO VI, *Allocutio iis qui apud Gregorianam studiorum Universitatem, “Cursui renovationis canonicae” interfuerunt*, 13 dicembre 1971, in *A.A.S.*, LXIV (1972), pp. 23-24: “*Notum est Concilium Vaticanum Secundum postulasse, ut iura personalia Christifidelium magis in tuto collocarentur. Quod quidem ad effectum coeptum est in altera sectione Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae, per Constitutionem “Regimini Ecclesiae Universae” condita; cuius videlicet est contentiones dirimere ortas ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae et ad eam delatas. Revera hac sectione legislatio ecclesiastica novam accipit impulsionem*”.

⁵¹⁴ Cfr. PAOLO MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, cit., p. 64.

l'esistenza concreta di un interesse, *id est* una situazione giuridica soggettiva di carattere sostanziale, incisa dal provvedimento amministrativo⁵¹⁵. Il responso, tuttavia, non chiarisce di quale tipo di situazione soggettiva debba trattarsi, se di diritto soggettivo o di interesse legittimo, né quale grado di personificazione e/o soggettivizzazione essa sia chiamata a presentare. Allo stesso modo, inoltre, non sussiste alcun riferimento né alla natura specifica dell'interesse, se di carattere morale o patrimoniale, oggetto di lesione, né alla graduazione della lesione medesima⁵¹⁶.

Chiamata, per la prima volta, a dare un'applicazione concreta delle indicazioni contenute nel responso della Pontificia Commissione⁵¹⁷, la Segnatura Apostolica non riuscì, probabilmente, a rendersi pienamente conto della delicata ed importante funzione che le era stata demandata quale supremo tribunale di giustizia amministrativa⁵¹⁸, assumendo, di conseguenza, un atteggiamento di drastico sbarramento, non propenso a lasciare spazi per il rilevamento di nuove posizioni giuridiche dei fedeli né per un loro, progressivo, ampliamento in termini di tutela.

Riprendendo, ad ogni modo, l'impostazione di tipo tradizionale e subendo il chiaro condizionamento della preclusione adottata dallo stesso responso della Pontificia Commissione sul tema della *legitimatio ad causam* delle comunità non ufficialmente erette in persona giuridica, la Segnatura Apostolica riteneva che il *gravamen* provocato ai fedeli dal provvedimento amministrativo dovesse riferirsi, come pure si è osservato, ad un interesse "*personale, directum, attuale et a lege, saltem*

⁵¹⁵ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Sententia definitiva "Reductonis ecclesiae in usum profanum"*, 4 maggio 1996, Prot. 24388/93 C.A., coram AUGUSTONI, in *Il diritto ecclesiastico*, 108, 1997, II, pp. 3-7, con nota di CARLO GULLO, *Brevi note sulla gravità della "causa" necessaria per ridurre la chiesa ad uso profano*, pp. 7-11, rinvenibile anche in *Forum: A Review of Canon Law and Jurisprudence*, 7, 1996, pp. 359-371 e in *Ius Ecclesiae*, X, 1998, pp. 196-203.

⁵¹⁶ Cfr. ANDREA BETTETINI, *Il computo dei termini nel contenzioso amministrativo*, cit., p. 331.

⁵¹⁷ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, coram CASTILLO LARA, in *Ius Ecclesiae*, 1989, III, p. 197.

⁵¹⁸ La pungente critica è sollevata da PAOLO MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, cit., p. 65.

indirecte, tutelatum”⁵¹⁹. L’indicazione, lo si rammenta, non presenta scorrettezze tangibili in punto di espressione di quell’esigenza a che sussista un interesse di natura sostanziale, precisamente qualificato dalla legge, che il soggetto ricorrente possa vantare come proprio e che conservi la propria attualità; la pronuncia, tuttavia, dimostra di intendere il requisito della personalità dell’interesse secondo parametri troppo restrittivi, quasi ad elaborare una sinonimia con il concetto di “esclusività”⁵²⁰, arrestando sui, in tal modo, ad un primo, superficiale, livello di rilevazione dei dati normativi funzionali alla configurazione della presenza di interessi a carattere sostanziale. Palese risulta, in quest’ottica, l’insufficienza di una prospettiva siffatta, laddove una visione marcatamente secolare e materiale del concetto di posizione giuridica corre il rischio di ottenebrare, colpevolmente, quel “principio ecclesiologico della comunione come criterio epistemologico fondante della differenza tra il diritto canonico e gli altri diritti”⁵²¹.

La soluzione del caso concreto in esame, che trattava, come già evidenziato, di un ricorso presentato da un comitato di fedeli avverso un provvedimento del vescovo volto a disporre la demolizione di una chiesa parrocchiale, ha visto la Segnatura Apostolica escludere la *legitimatio ad causam* non soltanto nei confronti del comitato medesimo, in quanto

⁵¹⁹ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, cit., p. 200.

⁵²⁰ Sul punto cfr. PIETRO BARCELLONA, *Interessi diffusi, diritto alla salute e danno ambientale: esigenze e prospettive*, cit., p. 882, il quale rileva come, ai fini dell’azionabilità in giudizio, non ci si possa basare, unicamente, sulla circostanza che la pretesa appartenga, in via esclusiva, al soggetto, giacché “una tesi che limiti, in tal senso, l’azionabilità risulta ancorata ad una visione patrimonialistica del diritto soggettivo ed appare oggi superata ed inidonea ad un’adeguata protezione di quei più alti valori che assurgono al rango di diritto soggettivo assoluto, costituzionalmente garantiti”.

⁵²¹ Così PATRICK VALDRINI, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, cit., p. 183, il quale sottolinea come “bisognerebbe approcciarsi al concetto di diritto del fedele in modo diverso, a partire da una riflessione ecclesiologica che non avrebbe niente a che vedere con le prospettive societarie dei diritti moderni e il loro sviluppo, stante che la struttura costituzionale della Chiesa cattolica non ha come scopo quello di garantire la realizzazione dei diritti dei fedeli, ma quello di garantire che la Parola e i Sacramenti celebrati oggi nella Chiesa siano ancora la stessa Parola e gli stessi Sacramenti istituiti da Cristo”.

privo di personalità giuridica, ma anche nei confronti dei fedeli singolarmente considerati, ritenendo, secondo una concezione utilizzata tempo addietro da autorevole dottrina⁵²², che a loro favore potesse essere individuato soltanto un interesse, di carattere generale, alla conservazione degli edifici sacri e, come tale, non suscettibile di essere azionato in via contenziosa, senza in alcun modo verificare se tale interesse potesse considerarsi, in qualche misura, personalizzato, in virtù della presenza di qualche parametro o elemento idoneo a differenziare la posizione dei ricorrenti da quella di ogni altro membro della comunità.

Proprio una tale forma di verifica sembra, in realtà, meritevole di approfondimento, giacché consente di far emergere, nell'ambito più generale degli interessi diffusi, una posizione giuridica qualificata e idonea ad essere riferita, in via più specifica e precisa, a determinati individui secondo ben precisi parametri di riferimento. In tal modo, come è stato evidenziato, “l'esperienza degli ordinamenti statali potrà, indubbiamente, offrire validi spunti in proposito - in tema di giustizia amministrativa la Chiesa ha ancora molto da imparare dall'esperienza giuridica secolare - ma certamente non ci si deve precludere la ricerca di nuove strade, né rinunciare a quegli apporti originali che la particolare natura dell'ordinamento ecclesiastico non mancherà di suggerire”⁵²³.

⁵²² Cfr. ARTURO CARLO JEMOLO, *L'interesse dei fedeli alla venerazione di un'immagine sacra*, cit., p. 157. L'illustre ecclesiasticista, peraltro, si mostrava già un passo avanti per la sua epoca, in alcune asserzioni, seppur a livello di semplici intuizioni, laddove affermava che “[...] l'interesse di una comunità ad ottenere che non le sia sottratto l'uso (o non glie ne siano mutate le modalità) di una immagine particolarmente venerata – presupposto di fatto, questo della particolare venerazione, da accertarsi volta per volta – sia un interesse giuridicamente rilevante; e lo sia in ogni caso, anche a prescindere affatto da alcune ipotesi particolari, che renderebbero più sicura la rilevanza dell'interesse; come dalla ipotesi di un diritto di patronato della comunità sull'edificio di culto nel quale era conservata l'immagine, e dalla ipotesi che la rimozione della immagine, facendo venir meno pellegrinaggi ed affluenza di fedeli, segni l'insterilirsi di una fonte di redditi per la comunità medesima”.

⁵²³ In questi termini cfr. PAOLO MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, cit., p. 66, il quale auspica anche di ricreare “quell'osmosi, quello scambio di reciproci influssi tra ordinamento civile e canonico, che già molte volte, in passato, è stato di grande giovamento allo sviluppo della cultura giuridica”.

In quest'angolo visuale non pare, dunque, azzardato richiamare, seppur con le dovute cautele, i criteri, ormai largamente utilizzati dalla giurisprudenza italiana, finalizzati a riconnettere la differenziazione dell'interesse ed il conseguente riconoscimento della legittimazione ad agire alla preventiva partecipazione di soggetti individuati (singoli o collettivi) al procedimento amministrativo, alla luce dei principi fondamentali in merito al carattere ministeriale dell'autorità gerarchica⁵²⁴ ed alla dimensione comunitaria del *munus regendi*, proclamati dal Concilio Vaticano II e accolti nella legislazione giovanneo-paolina⁵²⁵. L'attuale legislazione canonica conferisce, per vero, ben poco spazio ad una tale tipologia di partecipazione: anche allorquando la legge prescriva l'adempimento di una serie di atti preliminari, infatti, l'intervento di soggetti diversi dalla autorità competente ad emettere il provvedimento conclusivo è, nella maggior parte dei casi, limitato ad organi interni dell'apparato amministrativo.

Nondimeno, una simile tendenza è chiamata ad un corposo rinvigorimento, soprattutto a livello di legislazione particolare emanata a livello delle singole diocesi, in quanto il senso sempre più avvertito della *communio* ecclesiale, unitamente alla sempre più intensa valorizzazione del ruolo che ciascun fedele è chiamato a svolgere in vista della edificazione della medesima, non possono non comportare un netto

⁵²⁴ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, cit., p. 609.

⁵²⁵ Cfr. SALVATORE BERLINGÒ, "Consensus", "consilium" (cc. 127 C.I.C./1934 C.C.E.O.) e l'esercizio della potestà ecclesiastica, in ANTONIO VIANA (a cura di), *La dimensión de servicio en el gobierno de la Iglesia*, cit., pp. 115-141. Interessanti anche le riflessioni di ANDREA BETTETINI, *Riflessioni storico-dogmatiche sulla regola "quod omnes tangit" e la "persona ficta"*, in *Il diritto ecclesiastico*, 110, 1999, I, pp. 645-679. Si sofferma sulla necessità che l'intervento dei fedeli sia espletato anche con la finalità di "contribuire ad un giusto bilanciamento degli interessi", EMMA GRAZIELLA SARACENI, *Procedimento amministrativo e partecipazione dei fedeli. L'ipotesi del can. 50*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 11, 2003, p. 228: "Certamente nella Chiesa l'esercizio dei diritti non può mai pregiudicare la dimensione comunitaria, ma è inevitabile che i motivi che spingono ad agire coloro che possono subire pregiudizi dall'atto siano principalmente personali, anche se non è escluso che espongano pure esigenze di rilevanza collettiva".

rafforzamento delle *chances* di partecipazione e di corresponsabilità alle decisioni di comune interesse⁵²⁶.

Una limitazione alle sole ipotesi di partecipazione al procedimento amministrativo, previste dalla legge, non risulta, però, soddisfacente, negandosi, in questo modo, rilevanza alle, altrettanto rilevanti, forme partecipative *de facto*, *id est* ad interventi e fattispecie di interessamento attivo, aventi la primaria funzione di rendere determinati soggetti, il più delle volte aggregati in enti o associazioni spontanee, effettivamente portatori di un interesse che si accresca in quanto a sentire sociale, importanza e presenza nella realtà concreta; dotato, in altri termini, di concreti indici di differenziazione rispetto a quelli di cui sia titolare ogni altro membro della comunità, e meritevole, perciò, di effettiva tutela giurisdizionale.

Un interesse di questo tipo potrebbe, ad esempio, essere riconosciuto in capo ad un'associazione o ad una confraternita di fedeli che si sia adoperata, tramite reperimento di risorse economiche, progettazione, organizzazione di lavoro *et similia*, per l'edificazione di un edificio di culto, per il restauro di un'immagine sacra, per la sistemazione di un certo complesso di opere parrocchiali⁵²⁷. Ben difficile

⁵²⁶ Sul punto cfr. THOMAS JOHN JOSEPH PAPROCKI, *Rights of Christians in the local Church: Canon Law procedures in light of Civil Law principles of administrative justice*, in *Studia Canonica*, XXIV, 1990, pp. 433-435.

⁵²⁷ Già anni or sono ARTURO CARLO JEMOLO, *L'interesse dei fedeli alla venerazione di un'immagine sacra*, cit., p. 156, aveva intuito un nesso di collegamento tra le varie fattispecie, sottolineando: "Non esitiamo, quindi, a ritenere che le immagini sacre abbiano la stessa necessità delle chiese: crediamo anzi che debbano essere sotto il riguardo della destinazione considerate alla stregua delle chiese. [...] Se non si può concepire un edificio destinato al culto cattolico spoglio d'immagini, una immagine sacra può essere oggetto di venerazione dovunque sia posta: tuttavia la connessione tra chiesa ed immagine si manifesta ancora nel fatto che l'immagine non può ricevere le forme maggiori di venerazione, né può intervenire in funzioni liturgiche se non si trovi in un edificio di culto: ed il sentimento popolare si è sempre manifestato nel senso di fare sorgere una chiesa od un santuario in onore delle immagini ritenute miracolose [...]", ed affermando, inoltre, che "nella venerazione a queste immagini miracolose si ha qualcosa di analogo (quando anzi non si dà identità assoluta tra i due fenomeni) alla particolare venerazione che destano nell'animo dei fedeli determinati santuari: se la chiesa, e tipicamente la chiesa parrocchiale, rappresenta il luogo dove il fedele può compiere tutti gli atti religiosi che i precetti della Chiesa indicano come indispensabili per la salvezza della sua anima, v'è, tuttavia, ragion d'essere, secondo il sentimento

risulterebbe, invero, negare a tali soggetti, pur in assenza di una ben precisa disposizione legislativa che individui, a loro favore, una posizione giuridica soggettiva fissata, la titolarità di un interesse a carattere differenziato rispetto a quello della generalità dei fedeli, dotato di una *peculiaris relatio*⁵²⁸ a fronte di un provvedimento del vescovo che delibere, di volta in volta, la demolizione della chiesa, l'alienazione di un'immagine sacra, la destinazione a scopi diversi da quelli originariamente previsti nei confronti di determinati beni⁵²⁹.

Le medesime considerazioni sembrano valere anche per quanto concerne il caso di gruppi o comitati di fedeli i quali abbiano profuso energie personali e mezzi economici ai fini di ottenere la nomina di un parroco all'interno della propria comunità particolare: nonostante non siano mancate, in dottrina, autorevoli voci contrarie⁵³⁰, non sembra, per

religioso cattolico, per uno speciale tipo di tempio, il santuario, meta di pellegrinaggi votivi, sede di esercizi spirituali, luogo ove possono acquistarsi particolari indulgenze: se la chiesa risponde al bisogno religioso ordinario, il santuario risponde ad un bisogno di culto diverso, di natura particolare. Riassumendo: non v'è dubbio che per il fedele vi sia un interesse a non vedere allontanata una data immagine sacra da un tempio cui egli ha comodità di accedere, e che per la collettività dei fedeli quest'interesse appaia ancora più forte (corsivo mio) [...]” (Ivi, p. 158).

⁵²⁸ Cfr. SERGIO FELICE AUMENTA, *La tutela dei diritti dei fedeli nel processo contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 139.

⁵²⁹ Cfr. BENITO GANGOITI, *De jure standi in iudicio amministrativo hierarchico et in Altera sectione Signaturae Apostolicae laicorum paroecialium contra decretum Episcopi qui demolitionem paroecialis ecclesiae decernit*, in *Angelicum*, LXV, 1988, pp. 393-394, il quale osserva: “*Fidelibus competit aliquod fragmentum iuris in ecclesiis paroecialibus [...]. Reapse Pastores nihil vel fere nihil possunt facere sine fidelium auxilio sive oeconomico sive tecnico in constructione conservationeque horum institutorum [...]*”. Proprio in virtù di tale contributo offerto dai fedeli laici nel caso di costruzione o conservazione delle chiese parrocchiali, ad avviso dell'A., non potrebbe essere loro negato, parallelamente, il diritto ad intervenire *ad opponendum*, o, al limite, *ad interloquendum*, in caso di distruzione delle medesime.

⁵³⁰ Cfr. PIETRO LO IACONO, *Ulteriori considerazioni in tema di impegno politico, libertà di coscienza e tutela dei diritti nell'ordinamento canonico. (Analizzando la documentazione relativa alle vicende di un parroco)*, in *Dir. fam. pers.*, 32, 2008, III, pp. 1547-1548, il quale osserva come “non sembra che la perdita della buona considerazione da parte di parrocchiani onesti e seri, inclusa, com'è noto, dal can. 1741 fra le ipotesi di *amotio* sia stata una delle ragioni che hanno determinato la rimozione. [...] Conseguentemente le iniziative poste in essere dai parrocchiani sono state ritenute dalla Segnatura irrilevanti, in quanto estranee all'oggetto del giudizio. Anche attribuendo loro il valore di prova della ‘buona considerazione’ da parte dei *fideles*, si sarebbe trattato, comunque, di una circostanza inidonea ad influire sulla valutazione relativa alla legittimità, o meno, dell'*amotio*. In secondo luogo va rilevato come, secondo la consolidata giurisprudenza della Segnatura Apostolica, le c.d.

gli stessi motivi sinora addotti, potersi giungere a negare loro la legittimazione a ricorrere avverso un provvedimento di trasferimento (o di nomina) di un parroco da parte dell'ordinario diocesano⁵³¹, in quanto parrebbe difficilmente sostenibile che l'interesse a non vedersi privati della guida spirituale non differisca, in alcun modo, da quello di tutti gli altri membri della comunità⁵³², pur coordinato, insieme a questi ultimi, verso una comunione di intenti con la gerarchia e non, aprioristicamente, in un'ottica di contrapposizione ad essa⁵³³.

Un ulteriore indice di personalizzazione degli interessi diffusi potrebbe rinvenirsi, attingendo anche in questo caso dall'esperienza giuridica secolare, in quello della localizzazione territoriale di

petizioni popolari (ed altre iniziative analoghe), volte a sostenere le ragioni del *parochus* siano sostanzialmente ininfluenti. I giudici hanno ripetutamente affermato che le risultanze dell'istruttoria condotta dall'Ordinario non possono essere inficiate da siffatte petizioni, per quanto numerosi siano i soggetti firmatari: la valenza probatoria delle testimonianze non dipende dal loro numero, bensì dalla autorevolezza e dalla genuinità delle stesse. [...] ciò conferma ulteriormente l'inidoneità delle petizioni popolari a contraddire le conclusioni raggiunte nell'ambito della rituale procedura di rimozione". In senso analogo anche IDEM, *Impegno politico, facoltà di critica e tutela dei diritti nell'ordinamento canonico (Traendo spunto dalla rimozione di un parroco)*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2004, I, p. 287 ss.

⁵³¹ Sul punto si ricorda, come *leading case*, una fattispecie trattata presso la Sacra Congregazione del Concilio nel 1851, ove risultava riconosciuta la legittimazione ad agire ad un gruppo di parrochiani nei confronti della nomina di un parroco "*ex generali interesse quod habent Parochiani ut a bono Parocho gubernetur*". Il provvedimento è riportato da GREGORIO DELGADO DEL RÍO, *La actividad de la Signatura Apostolica en su Sección Segunda*, in *Ius Canonicum*, XXIII, 1972, p. 78

⁵³² Cfr. GIORGIO FELICIANI, *Tradizione e innovazione nella organizzazione diocesana e parrocchiale*, in BALDASSARRE CHIARELLI (a cura di), *La Chiesa particolare nel Codice del post-Concilio*, Edizioni VivereIn, Roma-Monopoli, 2005, p. 62, ad avviso del quale il termine "*comunità*" sottolinea non solo che oggetto della cura pastorale è un gruppo di fedeli, ma soprattutto che la parrocchia, nel suo insieme, è soggetto dell'azione pastorale".

⁵³³ Sul punto cfr. RINALDO BERTOLINO, *Sensus fidei, carismi e diritto nel Popolo di Dio*, in RINALDO BERTOLINO - LIBERO GEROSA - PAUL KRÄMER - LUDGER MÜLLER - JULIEN RIES (a cura di), *Antropologia, fede e diritto ecclesiale (Atti del Simposio Internazionale sugli studi canonistici di Eugenio Corecco. Lugano, 12 novembre 1994)*, cit., p. 92, il quale, dopo aver sottolineato la rilevanza da attribuire al *sensus fidei* ed al *consensus Ecclesiae*, precisa come in ogni caso il fedele, nell'esercizio della propria autonomia decisionale, non possa mai prescindere dal dovere di contribuire, sotto la guida dei Pastori, alla realizzazione della missione salvifica affidata alla Chiesa: "Il *sensus fidei* è altresì indice che la vita del fedele scorre nell'ordinamento tra due poli, la obbedienza e la responsabilità (can. 212, §1); che il *consensus fidei* è la forma tipica della corresponsabilità nella Chiesa". Cfr. anche LIBERO GEROSA, *L'interpretazione della legge nella Chiesa e nello Stato*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2005, I, pp. 845-847.

determinati soggetti. Nei confronti di un decreto con cui il vescovo diocesano modifichi il territorio di una determinata parrocchia, invero, non sembra possibile individuare una posizione giuridica soggettiva in favore di ciascun fedele facente parte della comunità parrocchiale interessata. Tuttavia, l'interesse generale e comunitario tende, indubbiamente, a differenziarsi ed a farsi più personale per tutti quei fedeli i quali risiedano in quella specifica porzione di territorio che ha subito il trasferimento da una parrocchia ad un'altra e che, in conseguenza di tale trasferimento, abbiano patito un nocimento in relazione all'assistenza spirituale ed alla normale possibilità di accesso ai luoghi di culto.

Trattasi di una differenziazione che sarebbe suscettibile di mostrare ancor maggiore evidenza qualora, in osservanza a quella che palesa, ormai, tutti i caratteri di una prassi consolidata seguita dalla Santa Sede⁵³⁴, tali fedeli beneficiassero di preventive consultazioni con l'autorità ecclesiastica competente ad emanare il provvedimento amministrativo. Anche in questo caso, peraltro, si è notato come sarebbe

⁵³⁴ Il riferimento concreto va ad APOSTOLICUM ROTAE ROMANAE TRIBUNAL, *Decisio*, 2 aprile 1912, *coram PERATHONER*, in *S. Romanae Rotae Decisiones seu Sententiae*, IV, 1912, p. 149 ss. Il provvedimento *de quo* è relativo ad un caso di smembramento di una parrocchia, con conseguente erezione di un nuovo edificio di culto. Gli abitanti di una frazione di montagna, che avrebbe dovuto essere ricompresa nel territorio della nuova parrocchia, ricorsero alla Santa Sede avverso il decreto del vescovo, sostenendo che per loro sarebbe stato più difficile e disagiata recarsi nella nuova chiesa parrocchiale. La questione fu demandata dal Pontefice al Tribunale della Sacra Rota, la quale non ebbe difficoltà a condurre un'indagine approfondita in merito alla legittimità del provvedimento del vescovo, sia da un punto di vista strettamente sostanziale, *id est* la sussistenza di una legittima e grave causa di smembramento, individuata, nel caso di specie, nella "*locorum distantia*" e nella "*viarum asperitas*", sia sotto un profilo procedimentale, *rectius* la preventiva consultazione del parroco, dei parrocchiani interessati, nonché l'acquisizione del consenso da parte del capitolo cattedrale, conformemente a quanto previsto dalla prassi della Santa Sede. Ebbene, in nessun punto della sentenza si pone in discussione la *legitimitas ad causam* di quel gruppo di fedeli ricorrenti, a proporre impugnazione avverso il provvedimento del vescovo, né si mette in dubbio che essi avessero un interesse personale ad ottenere giustizia. In via analoga si era già espressa poco prima la Sacra Rota, con riferimento all'erezione di una nuova parrocchia; nella fattispecie si trattava dei parrocchiani della parrocchia già esistente che avevano interposto ricorso avverso il decreto di erezione di una nuova parrocchia, che avrebbe smembrato il territorio di quella preesistente: cfr. APOSTOLICUM ROTAE ROMANAE TRIBUNAL, *Decisio*, 4 marzo 1911, *coram LEGA*, in *S. Romanae Rotae Decisiones seu Sententiae*, III, 1911, p. 103.

troppo formalistico “e non certo consono alla natura ed alle finalità dell’ordinamento della Chiesa, negare, a tali soggetti, la legittimazione ad agire”⁵³⁵.

Tenendo presente la ragion d’essere stessa e le finalità precipue della giustizia amministrativa, non può non evidenziarsi come, se quest’ultima tende, in via essenziale, ad apprestare un adeguato soddisfacimento delle esigenze di tutela delle posizioni giuridiche avanzate dai fedeli, occorre una, altrettanto adeguata, valorizzazione di tali posizioni, al fine di coglierne l’essenza nella loro consistenza sostanziale, in quanto tangibile manifestazione di una effettiva partecipazione e corresponsabilità del fedele all’elemento comunionale.

Da un simile *iter* la giustizia amministrativa ne trarrebbe una forte valorizzazione come strumento partecipativo, giacché consentendo ai fedeli di agire non soltanto per il soddisfacimento di un interesse individuale e, in qualche misura egoistico, ma per un interesse che tende a coincidere, sia pur con elementi di differenziazione, con un più generale interesse comunitario⁵³⁶, in maniera non dissimile da quanto dovrebbe, in linea teorica, accadere anche all’interno degli ordinamenti democratici più evoluti⁵³⁷, si riesce a potenziare l’apporto che ciascun fedele è in grado di conferire alla vita ed alla edificazione della comunità ecclesiale: quella comunità all’interno della quale “il senso di appartenenza, da fatto geografico e sociologico, diventi consapevolezza di una rete di obblighi e di diritti che nobilita la presenza di ogni fedele e

⁵³⁵ In questo senso cfr. PAOLO MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, cit., p. 69.

⁵³⁶ Cfr. ANTONIO VITALE, *Fedeltà alla Repubblica e obiezioni di coscienza in margine ad una recente pubblicazione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1996, p. 326: “Una cosa è che la possibilità di agire venga contrastata dal potere pubblico in nome di una dottrina, di una verità (lo Stato confessionale, lo Stato educatore), un’altra che la possibilità di agire venga contrastata dal potere pubblico in nome di interessi generali o collettivi intorno ai quali esiste un consenso democratico”.

⁵³⁷ Cfr. ANTONIO GUARINO, *Obiezione di coscienza e valori costituzionali*, cit., p. 45, ad avviso del quale “[...] non si può nascondere la difficoltà di scindere i doveri costituzionali tra quelli che perseguono gli interessi della collettività e quelli che sono posti a tutela dello Stato, in quanto gli interessi dello Stato e della collettività, nel disegno costituzionale di un regime democratico, dovrebbero venire a coincidere”.

gli domanda il dinamismo di una partecipazione corresponsabile”⁵³⁸. L’operazione di ampliamento della legittimazione ad agire (con l’estensione agli interessi diffusi), in questo senso, “procede di pari passo con l’operazione di attuazione della partecipazione”⁵³⁹.

Conferire rilevanza agli interessi diffusi e comunitari, perciò, consentendo, a chi se ne proclami portatore in base ad un determinato titolo, l’accesso agli istituti di giustizia amministrativa, equivale ad elaborare concrete regole e strumenti di svolgimento dello strumento partecipativo, corroborando l’apporto che ciascuno può ed è chiamato a dare per la costruzione di una autentica *communitas fidelium*.

3.2.3. Il contributo giurisprudenziale nell’elaborazione dei segmenti strutturali. Profili di discrimen tra individualità ed esclusività dell’interesse diffuso.

Alla luce di quanto sinora osservato, e posta la necessità di una maggiore attenzione, da parte della giustizia amministrativa canonica in relazione alle possibili forme di presenza plurisoggettive che la realtà concreta, nella sua evoluzione, presenta ormai innegabilmente, è necessario, a questo punto, svolgere alcune considerazioni in merito ai profili salienti e concreti di una tale figura giuridica, quella degli interessi diffusi, all’interno dell’ordinamento della Chiesa. Va da sé come una compiuta indagine volta ad verificare non solo la tutela, quanto, preliminarmente la configurabilità e la plausibilità degli interessi meta-individuali nella realtà ecclesiale, azionabili dinanzi agli organi di giustizia amministrativa, non possa evitare lo scontro diretto con la preliminare difficoltà insita nella necessità di giustificare la rilevanza che

⁵³⁸ Cfr. ERNESTO CAPPELLINI, *La tutela dei diritti delle comunità territoriali: diocesi e parrocchia*, in *Monitor Ecclesiasticus*, CXIII, 1998, p. 94.

⁵³⁹ Così MARIO NIGRO, *Le due facce dell’interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 12.

siffatte posizioni possono acquistare in una tale, peculiare, forma di organizzazione giuridica. Nondimeno, risulta altrettanto chiaro come la stessa giustificazione della problematica e dell'attualità di tali interessi debba arricchirsi del confronto, imprescindibile, con la casistica offerta dall'attività dei medesimi organi di giustizia amministrativa summenzionati.

Ovviamente, nell'ambito di tale casistica, non può che spiccare la giurisprudenza della *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica la quale, in qualità di supremo giudice del sistema canonico, costituisce la più autorevole istanza idonea a sindacare la meritevolezza delle posizioni giuridiche azionabili avverso l'illegittimità dei provvedimenti amministrativi⁵⁴⁰. Si impone, però, una chiara denuncia della circostanza per cui, in un settore tanto delicato quale la selezione degli interessi azionabili nel contenzioso amministrativo, sia dato apprezzare, ancor di più, la difficoltà estrema nel ricavare dei criteri di valido discernimento, la mancanza dei quali è da imputare, principalmente, alla scarsa conoscibilità della giurisprudenza amministrativa, laddove, come si è avuto modo di accennare, la sporadica e, per certi aspetti, frammentaria e parziale pubblicazione delle pronunce della *Sectio Altera*, non contribuisce affatto ad assicurare un contributo chiarificatore e proficuo⁵⁴¹, in termini di evoluzione, che ad un tale organo, attesa la sua collocazione istituzionale, si richiede di fatto⁵⁴².

⁵⁴⁰ Cfr. VITTORIO COLESANTI, *Giurisprudenza*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. VII, UTET, Torino, 1961, p. 1103.

⁵⁴¹ Cfr. ZENON GROCHOLEWSKI, *La "Sectio Altera" della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alle procedure in essa seguite*, in *Apollinaris*, LIV, 1981, p. 69, il quale sosteneva che "una tale pubblicazione costituirebbe un valido sussidio sia per la pubblica amministrazione che per gli studiosi". Cfr. anche MARIO FRANCESCO POMPEDDA, *L'amministrazione della giustizia nella Chiesa*, cit., p. 680: "La pubblicazione completa e tempestiva della giurisprudenza corrisponderebbe pienamente al prescritto del can. 19, tanto importante in un sistema giuridico come quello canonico [cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, *Allocutio "Ad Praelatos Auditores S. Romanae Rotae coram admissos"*, 26 gennaio 1984, nn. 6-7, in *A.A.S.*, LXXVI (1984), pp. 647-648; IDEM, *Allocutio "Ad Romanae Rotae Iudices coram admissos"*, 23 gennaio 1992, n. 4, in *A.A.S.*, LXXXIV (1992), p. 142], nonché ad esigenze del sistema e dell'ordinamento giuridico per logica interna. Si deve riconoscere che, estrinsecamente, anche la pubblicazione frammentaria della giurisprudenza e, a volte,

Tuttavia, analizzando l'esperienza giurisprudenziale a disposizione è possibile ricavare, ugualmente, importanti indici e parametri ricognitivi in materia di interessi diffusi, da utilizzare in simbiosi ermeneutica con le indicazioni fornite dalle autorità amministrative in sede di ricorsi gerarchici⁵⁴³. Esse, infatti, non sono intese alla stregua di meri esecutori della legge, bensì di amministratori, “il che implica loro il dovere di svolgere un'attività interpretativa della legge applicandola al caso concreto, dovendo, in particolare, provvedere anche a delimitare nella fattispecie concetti giuridici indeterminati”⁵⁴⁴.

Negli ultimi anni, a questo proposito, può notarsi come siano stati presentati, di fronte agli organi di giustizia amministrativa canonica, ricorsi di soggetti che presentano, come denominatore comune, la doglianza circa le lesioni nei confronti di situazioni sostanziali non direttamente ricollegabili alla sola sfera giuridica individuale; soprattutto si tratta di situazioni che, ontologicamente, si rivelano insuscettibili di essere ricomprese e studiate nell'ambito delle specifiche attribuzioni giuridiche del ricorrente o dei ricorrenti, in quanto attinenti ad un bene di rilevanza spiccatamente generale o, comunque, comunitaria, e, in quanto

la sola stessa informazione indiretta sulle pronunce della Segnatura Apostolica, hanno un notevole influsso, inducendo spesso l'autorità ecclesiastica ad adeguarsi nella prassi amministrativa per il timore di ricorsi”.

⁵⁴² Cfr. JAVIER CANOSA, *Giurisprudenza della Segnatura Apostolica e prassi amministrativa*, cit., pp. 100-101, il quale evidenzia come “la giurisprudenza della Segnatura Apostolica appare, quindi, come uno fra i mezzi per il superamento dei possibili limiti della prassi amministrativa e non solo, poiché gli indirizzi giurisprudenziali giocano anche un notevole ruolo sia come strumento di conferma dell'idoneità giuridica dei criteri adottati nell'attività amministrativa di governo, sia quando le decisioni degli organi giudiziari ratificano la legittimità dei singoli provvedimenti amministrativi che sono stati impugnati”. Sul punto cfr. anche JUAN IGNACIO ARRIETA, *Il valore giuridico della prassi nella Curia Romana*, in *Ius Ecclesiae*, IX, 1996, p. 105.

⁵⁴³ Cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 11; JORGE MIRAS - JAVIER CANOSA - EDUARDO BAURA (a cura di), *Compendio de derecho administrativo Canónico*, cit., p. 31.

⁵⁴⁴ In questi termini si esprime JAVIER CANOSA, *Giurisprudenza della Segnatura Apostolica e prassi amministrativa*, cit., p. 105.

riscontrabili in capo ad una serie estesa di potenziali titolari, quasi mai coinvolti nella vicenda processuale instauratasi concretamente⁵⁴⁵.

In particolare, di situazioni di contitolarità di un certo interesse in capo ad una serie indeterminata o indeterminabile di soggetti portatori, caratterizzati dall'esistenza di rapporti giuridici con il bene che, del medesimo interesse, cosituisce oggetto immediato⁵⁴⁶, sembra essersi occupata la *Sectio Altera* già nel decreto "*Vestmonasteriensis*" del 31 marzo 1979⁵⁴⁷, all'interno della quale si affrontava il caso di un religioso che aveva impugnato l'approvazione *ad experimentum*, da parte del Capitolo del proprio ordine, di nuove Costituzioni, asserendo come tale approvazione non soltanto esorbitasse dalle facoltà concesse dal Concilio Vaticano II e dal *Motu Proprio "Ecclesiae Sanctae"*, ma andasse anche a sovvertire la genuina indole religiosa dello stesso istituto⁵⁴⁸.

In maniera significativa il Tribunale, in sede di Collegio giudicante ed in occasione del reclamo sollevato avverso la decisione del Congresso, ove era stato dichiarato inammissibile il ricorso, pur ribadendo che "*recursus Fratris Anastasii est contra innovationes factas a Capitulo in Constitutionibus sui Instituti, et materia haec non pertinet ad potestatem administrativam: spectat potius ad potestatem quasi legislativam*"⁵⁴⁹, riconosce, apertamente, che "*in hac instantia aliquid veri inesse (et ideo cauta esse debet Auctoritas competens*

⁵⁴⁵ Cfr. GIANNI TOGNONI, *La tutela degli interessi diffusi nell'ordinamento canonico*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 8, 1995, p. 321.

⁵⁴⁶ Cfr. PIETRO VIRGA, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, cit., p. 134.

⁵⁴⁷ Sul punto si rinvia a SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum "Vestmonasteriensis". Legitimitatis novarum Constitutionum*, 31 marzo 1979, coram FELICI, in *Commentarium pro Religiosis et Missionariis*, LX, 1979, pp. 263-266, nonché in *Communicationes*, XI, 1979, pp. 18-21.

⁵⁴⁸ *Ivi*, p. 264, ove si legge: "*In recognoscendis Constitutionibus Instituti facultates a Concilio Vaticano II et a Motu Proprio executivo Ecclesiae Sanctae concessas praetergressa essent, atque indolem religionis genuinam subvertissent*".

⁵⁴⁹ Con la conclusione che "*recursus non est admittendus ad disceptationem*". La pronuncia, basata sul tenore dell'art. 73, §2 della Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae Universae*, ribadiva la competenza a tale approvazione nei confronti della Congregazione per i Religiosi e gli Istituti secolari, ma negava che tale potestà potesse essere qualificata come amministrativa e, dunque, sindacabile da parte della *Sectio Altera*.

recognoscendis Constitutionibus, adeo ut fideliter agnoscantur et serverentur Fundatorum spiritus propriaque proposita, necnon sanae traditiones', ut Concilium praescribit in Decr. 'Perfectae caritatis', 2b)".

Appare chiaro come, in questo caso, il religioso ricorrente si ponesse come portatore di una forma di interesse condiviso quantomeno da tutti i membri del proprio ordine, nonché basato sul *metus* che l'efficacia *ad experimentum* delle nuove Costituzioni oggetto di impugnazione, in particolar modo qualora per lungo tempo protratta, fosse suscettibile di "*induci in vitam religiosam aliquid sit contra finem, naturam et indolem Instituti*"⁵⁵⁰. Il pregiudizio temuto dal ricorrente, peraltro, afferiva ad un bene palesemente riconducibile ad una serie indeterminata di titolari e rispetto al quale egli non mostrava alcun tipo di collegamento in base a rapporti giuridici preesistenti, bensì in virtù di un apprezzabile interesse alla salvaguardia ed alla promozione dell'indole religiosa di cui l'istituto in questione si proclamava portatore. Parallelamente, risulta significativo lo stesso atteggiamento della *Sectio Altera*, laddove, pur trattandosi di una materia evidentemente sottratta alla sua competenza ed essendo, di conseguenza, costretta ad una dichiarazione di inammissibilità del ricorso proposto, essa sembra interpretare pienamente il ruolo di cui si fa emblema, *id est* quello di garante e restauratrice della *communio Ecclesiae*⁵⁵¹. Dopo aver condiviso il timore adombrato dallo stesso ricorrente per la conservazione della vera indole religiosa di tale Istituto, invero, richiama il religioso, con profondo spirito pastorale, al fatto che "*in professione facienda, illud emittitur votum oboedientiae, quo Sodalis suam voluntatem legitimis superioribus eorumque legitimis praescriptionibus religiosae subdit*".

⁵⁵⁰ *Ivi*, p. 265.

⁵⁵¹ Cfr. VELASIO DE PAOLIS, *Strutture e sviluppi del diritto amministrativo canonico*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *Il diritto nel mistero della Chiesa. IV. Prassi amministrativa e procedure speciali*, cit., p. 53, il quale individua, quale funzione precipua della giustizia amministrativa, "l'unione perfetta delle anime con Dio, che nella compagine visibile dell'istituzione terrena si specifica nel compito di promuovere la partecipazione degli uomini al patrimonio di fede e di grazia affidato da Cristo alla Chiesa come sacramento universale di salvezza".

L'affacciarsi di una forma di interesse da ascrivere, sicuramente, ad una serie di posizioni di con titolarità in ordine al medesimo bene, pur in assenza di legami giuridici con esso, sembra, nel caso proposto, sebbene non assunto alla piena *cognitio* del giudice, aver ricevuto un chiaro ruolo di *vis propulsiva* ai fini di uno spazio di analisi anche nel sistema amministrativo canonico; una tale considerazione, infatti, non è rimasta del tutto isolata, dal momento che, di situazioni giuridiche similari, il Supremo Tribunale ha avuto modo di occuparsi anche in altri casi anche se, probabilmente, con atteggiamento meno condivisibile⁵⁵².

La peculiare situazione sostanziale del membro di una determinata comunità, che si reputi pregiudicata a seguito di un provvedimento amministrativo ritenuto illegittimo, per l'annullamento del quale veniva interposto, in via autonoma, ricorso al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, appare ugualmente individuabile, con i medesimi caratteri poc'anzi evidenziati, anche nella posizione giuridica di un laico che ha proposto reclamo avverso la Lettera della Congregazione per il Culto Divino e la Disciplina dei Sacramenti, in data 3 ottobre 1984, disciplinante le modalità riguardanti l'uso della *editio tipica* del Messale Romano⁵⁵³, dolendosi dell'illegittimità della normativa contenuta in tale documento.

Anche in questo caso la *Sectio Altera* non ha potuto addentrarsi, fino in fondo, nel “*proprium*” della censura avanzata, ritenendo il ricorso inammissibile in quanto proposto fuori dai termini di legge, avverso alle

⁵⁵² Sul punto cfr. ZENON GROCHOLEWSKI, *La “Sectio Altera” della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alle procedure in essa seguite*, cit., pp. 65-110; IDEM, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Apostolischen Signatur*, in *Österreichisches Archiv für Kirchenrecht*, XL, 1991, pp. 3-22; IDEM, *La justicia administrativa ante la Signatura Apostolica*, in *Anuario Argentino de Derecho Canónico*, 4, 1997, pp. 177-197; DINO STAFFA, *De Supremo Tribunali Administrativo seu de secunda Sectione Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, cit., p. 22; MICHEL THÉRIAULT, *La procédure des recours administratifs: survole et évaluation*, in *Proceedings of Canon Law Society of America*, 57, 1995, pp. 387-427.

⁵⁵³ Cfr. SACRA CONGREGATIO DE CULTU DIVINO ET DISCIPLINA SACRAMENTORUM, Lettera Circolare *Quattuor abhinc annos*, 3 ottobre 1984, in *A.A.S.*, LXXVI (1984), pp. 1088-1089.

norme stabilite dal Santo Padre, *ex can. 1404 C.I.C.*⁵⁵⁴, e, in ultimo, contro un atto amministrativo non singolare⁵⁵⁵, *ex can. 1732 C.I.C.*, dal che risultava preclusa ogni possibilità di affrontare l'analisi del merito del ricorso e giungere ad una eventuale qualificazione della posizione giuridica con esso vantata in giudizio. Ancora sulla stessa lunghezza d'onda si colloca il ricorso che il Collegio della Segnatura Apostolica riceveva in data 20 aprile 1991, nell'ambito di una controversia promossa da parte di un'associazione sciolta dall'Arcivescovo dell'Arcidiocesi ove era stata canonicamente eretta. Lo scioglimento, peraltro, era stato confermato dal Pontificio Consiglio per i Laici ed il ricorso iniziale era stato respinto dal Congresso in quanto ritenuto manifestamente infondato. Nella Plenaria della *Sectio Altera*, chiamati a pronunciarsi in relazione alla legittimità di un tale provvedimento, i giudici avevano riconfermato le precedenti decisioni, dichiarando, in maniera alquanto laconica, che il ricorso “*non admittitur ad disceptationem coram Em.mis Patribus Cardinalibus*”⁵⁵⁶.

Ma la materia nella quale, più frequentemente, sono giunte alla cognizione dei giudici della *Sectio Altera* questioni riguardanti posizioni giuridiche soggettive ricollegabili alla categoria degli interessi diffusi, secondo i profili sin qui delinati, è, sicuramente, quella afferente ai

⁵⁵⁴ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 13 ottobre 1988, *coram PALAZZINI*, in *A.A.S.*, LXXX (1988), p. 1404.

⁵⁵⁵ Il tenore del can. 1732 *C.I.C.* potrebbe, *ictu oculi*, sembrare preclusivo della possibilità, per il titolare di un interesse diffuso, di impugnare un atto amministrativo ritenuto illegittimo di fronte alla Segnatura Apostolica, e ciò in quanto non potendo egli essere considerato il destinatario di un atto amministrativo singolare, nel qual caso sarebbe, certamente, titolare di un vero diritto soggettivo al suo annullamento, mai potrebbe parimenti ritenersi legittimato a ricorrere. Tuttavia una tale preclusione apparente risulta ampiamente superabile qualora si osservi, sulla stessa linea di autorevole dottrina, l'impugnabilità, dinanzi al Tribunale della Segnatura Apostolica, anche degli atti amministrativi generali: sul punto si rinvia a ZENON GROCHOLEWSKI, *Atti e ricorsi amministrativi*, cit., p. 269. Può osservarsi, inoltre, che anche a fronte di un illegittimo atto amministrativo singolare, possibili pregiudicati potrebbero essere anche soggetti terzi e non, unicamente, il destinatario o i destinatari di esso (fulgido è l'esempio della rimozione di un parroco in rapporto all'interesse dei parrocchiani a continuare ad avvalersi del suo servizio spirituale).

⁵⁵⁶ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 20 aprile 1991, *coram FAGIOLO*, in *A.A.S.*, LXXXIII (1991), p. 1306.

ricorsi proposti dai fedeli avverso i decreti episcopali di soppressione o trasformazione delle loro parrocchie⁵⁵⁷. Relativamente a tale materia, non pare ultroneo focalizzare l'attenzione, ancora una volta, sul *leading case* in materia di interessi diffusi, di cui più volte si è fatto cenno, vale a dire il decreto del 21 novembre 1987, ponente il Cardinale Castillo Lara, del quale giova, brevemente, ripercorrere la vicenda concreta. Trattavasi di un ricorso proposto da un gruppo di parrocchiani, in quell'occasione riunitisi in un comitato, volto a far accertare l'illegittimità di un atto dell'Arcivescovo con il quale si ordinava la soppressione della loro chiesa parrocchiale. In particolare il decreto arcivescovile prevedeva la riduzione della chiesa parrocchiale ad uso profano, *ex can. 1222, §2, C.I.C.*, ricorrendo, ad avviso dell'autorità amministrativa emanante, gravi ragioni di natura pastorale e di opportuna amministrazione, che consigliavano, appunto, tale soppressione unitamente alla riconduzione dei membri della parrocchia sopprimenda ad una chiesa limitrofa⁵⁵⁸.

Per contro, i parrocchiani assumevano la palese illegittimità del provvedimento *de quo*, lamentando come quest'ultimo si ponesse in palese violazione del *can. 1222, §2, C.I.C.*, costituendo un ostacolo all'esercizio dei loro diritti legittimi, tra i quali quello di trarre giovamento dai beni di natura spirituale della Chiesa, ai sensi del *can. 213 C.I.C.*, quello di rendere culto a Dio, *ex can. 214 C.I.C.*, il diritto-dovere di sovvenire alle necessità della Chiesa stessa, a tenore del *can. 222 C.I.C.*, nonché il diritto ad intervenire nelle realtà temporali con spirito evangelico, *ex can. 225 del Codex*.

Anche in questa occasione, perciò, pur traendo indirettamente fondamento giuridico dall'asserita violazione di diritti fondamentali del

⁵⁵⁷ Cfr. PAOLO VI, Lettera in forma di *Motu Proprio "Ecclesiae Sanctae"*, 6 agosto 1966, in *A.A.S.*, LVIII (1966), pp. 757-787, n. 21, ove si afferma: "Bisogna assolutamente adoperarsi, in modo conveniente alle diverse circostanze, di dividere o smembrare le parrocchie nelle quali, a motivo del troppo grande numero di fedeli o dell'estensione eccessiva del territorio o per qualsiasi altro motivo, l'attività apostolica non può svolgersi che con difficoltà o in modo inadeguato".

⁵⁵⁸ Cfr. GIANNI TOGNONI, *La tutela degli interessi diffusi nell'ordinamento canonico*, cit., p. 324.

fedele, riconosciuti e garantiti a qualsiasi soggetto di diritto all'interno dell'ordinamento canonico, la posizione giuridica azionata dai ricorrenti, uniti per l'occasione in un comitato sorto in via spontanea, afferiva ad un bene di carattere prettamente comunitario, non suscettibile di appropriazione esclusiva e, difatti, condiviso da una pluralità di fedeli; ma, in particolar modo, denotava un legame non diretto con il bene pregiudicato, *id est* la presenza di una statuizione normativa che, solo indirettamente, qualificava e reputava meritevole di tutela la situazione sostanziale azionata dal *coetus fidelium* ricorrente.

D'altra parte, a conferma implicita della menzionata rilevanza e delle problematiche peculiarità che simili rivendicazioni assumono nell'ambito ecclesiale, la *Sectio Altera*, qualche mese prima, sentì l'esigenza di chiedere l'intervento della Pontificia Commissione per l'Interpretazione Autentica⁵⁵⁹, la quale, sottopostole il quesito se un'aggregazione di fedeli, sprovvista della personalità giuridica e della *recognitio* ai sensi del can. 299, §3. *C.I.C.*, possedesse la legittimazione attiva ad interporre ricorso gerarchico avverso un decreto del proprio Vescovo diocesano, rispose in maniera negativa, escludendo la *legitimatio ad causam* in capo all'ente collettivamente inteso, affermando, tuttavia, la legittimazione ad agire in capo ad ogni fedele, agente sia singolarmente che congiunto, processualmente, ad altri, purché ognuno di essi fosse, realmente, pregiudicato dall'atto amministrativo impugnato; requisito, quest'ultimo, nella cui valutazione, come pure si è esaminato, il giudice avrebbe dovuto godere di un adeguato margine di discrezionalità.

Tra i molteplici, l'aspetto più significativo che risulta da tale responso è sicuramente ricollegabile al fatto che la tipologia di interesse vantato da parte del comitato ricorrente, viene giudicata non azionabile

⁵⁵⁹ Il rinvio è ancora a PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI AUTHENTICE INTERPRETANDO, *Responsa ad proposita dubia*, 29 aprile 1987, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXVIII, 1989, pp. 261-268 con la già richiamata nota di PIERO ANTONIO BONNET; in *Apollinaris*, LXI, 1988, pp. 634-637, con nota di PIETRO TOCANEL; in *Ius Canonicum*, XXXI, 1991, pp. 211-217, con nota di JORGE MIRAS.

da tale *coetus*, in virtù della circostanza per la quale quest'ultimo risultava sprovvisto della necessaria *recognitio* di cui al can. 299, §3, *C.I.C.*, ma azionabile da ogni singolo fedele titolare, sia in forma singola che associata⁵⁶⁰. Basandosi su tali argomentazioni, e pur ammettendo come il *Codex* del 1983 abbia riconosciuto, come visto, al can. 1476, una capacità processuale improntata alla maggiore estensione possibile, nei confronti della persona fisica battezzata e non, la *Sectio Altera* ha, nel caso concreto, precisato come, ai fini della concreta possibilità di invocare, legittimamente, l'intervento del giudice, oltre alla semplice capacità processuale si renda necessaria la *legitimatio ad causam*, o legittimazione attiva, con ciò intendendosi la capacità concreta di poter adire l'autorità giudiziaria competente, richiedendo la risoluzione della controversia sulla base di una relazione peculiare e giuridicamente tutelata con il concreto oggetto del contendere⁵⁶¹. Una relazione che, argomentando dal tenore del can. 1737, §1, *C.I.C.*, a giudizio del supremo giudice amministrativo può riscontrarsi soltanto in presenza di un reale pregiudizio inferito dall'atto amministrativo assunto come illegittimo, presupponendo la sussistenza di un interesse "*personale, directum actuale et a lege, saltem indirecte, tutelatum*"⁵⁶².

⁵⁶⁰ Invero, il responso lasciava apparentemente impregiudicata la questione se la *legitimatio ad causam* debba essere riconosciuta ai soli enti eretti in persona giuridica, ovvero anche agli enti dotati della *recognitio* di cui al can. 299, §3, *C.I.C.*; tuttavia, propendendo per la seconda interpretazione, si raggiungerebbe un maggiore grado di coerenza, laddove non solo vi sarebbe maggiore osservanza del libero esercizio, riconosciuto anche dal *Codex*, del diritto di associazione, ma anche una maggiore sensibilità nei confronti dell'esperienza della vita associativa della Chiesa. Sul punto cfr. CARLO REDAELLI, *Le aggregazioni laicali nella Chiesa*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 6, 1993, pp. 441-453.

⁵⁶¹ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, cit., pp. 199-200, nel senso che "*Ut quis ministerium iudicis legitime invocare possit, praeter capacitatem processualem habeat oportet sic dictam legitimationem ad causam seu legitimationem activam [...] uti legitimatia activa intelligitur capacitas concreta ut quis ad determinatam controversiam solvendam tribunal adire possit. Quae legitimatia nihil aliud est quam peculiaris et iuridice tutelata relatio cum obiecto controversiae*".

⁵⁶² Cfr. GIAN PAOLO MONTINI, *Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, cit., p. 197, il quale osserva come, alla base di tale richiesta, sussista una equivoca commistione tra interesse fatto valere e tutelato ed interesse ad agire; infatti,

Ciò in quanto il titolo giuridico sufficiente per ricorrere dipende proprio dalla natura e dall'intensità del pregiudizio patito⁵⁶³, il quale deve, comunque, essere degno di considerazione giuridica e non certo afferire ad una semplice lesione di una qualsiasi utilità o comodità⁵⁶⁴. Questione, quest'ultima, che, ad avviso della Segnatura Apostolica, incidendo direttamente sulla ricorrenza o meno degli elementi riguardanti la legittimazione ad agire del ricorrente, non appartiene “*ad meritum causae [...]. Agitur de preliminari examine ad comprobandum utrum interesse, quod dicitur laesum [...] conditionibus respondeat supra memoratis*”. In questo caso l'interesse azionato dai fedeli ricorrenti, senza dubbio di carattere diffuso, viene ritenuto come “*non in lege ita fundatum, ut legitimet verum recursum*”⁵⁶⁵.

Sembra, tuttavia, doversi dissentire da una tale affermazione, a tenore della quale pare sottintendersi una sorta di processo di graduazione del radicamento di un interesse all'interno della legge, di modo da concedere o negare la legittimazione ad agire qualora detta posizione giuridica non venga considerata idonea a raggiungere un certo livello di profondità legislativa. L'interesse può essere tutelato o meno: *tertium non datur*. Del resto se si esclude la titolarità della legittimazione ad agire in capo ad un certo gruppo di fedeli, ciò significa che tali soggetti non risultano titolari dell'interesse dedotto in giudizio, giacché la legittimazione processuale consiste proprio nell'affermarsi titolare dell'interesse che si vuol vedere tutelato, non nell'essere titolari di un interesse effettivamente considerato meritevole dall'ordinamento.

“mentre il primo deve essere *in lege fundatum*, il secondo esige solo che per il ricorrente si configuri, in caso di vittoria processuale, un reale, personale, diretto e attuale vantaggio”.

⁵⁶³ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, cit., p. 202: “[...] *determinandum est num revera habeatur fundamentum seu titulus iuridicus sufficiens ad recurrendum, quod pendet a natura et a quantitate gravaminis passi*”.

⁵⁶⁴ *Ivi*, p. 201, ove si statuisce: “*Non de quocumque gravamine agitur, sed de gravamine iuridica consideratione digno, quod revera habetur non propter laesionem cuiuscumque utilitatis aut commodi, sed propter laesum interesse personale, directum, attuale, in lege fundatum et proportionatum*”.

⁵⁶⁵ *Ibidem*.

In questo secondo caso, invero, ci si trova dinanzi ad una questione attinente al puro merito della controversia e, segnatamente, alla questione se sulla base della situazione azionata sussista un vero diritto riconosciuto dalla legge ad ottenere la pronuncia richiesta: in tal caso spetterà al giudice verificare la fondatezza del diritto e, al limite, dichiararne la non meritevolezza. Ma qualora egli dovesse ritenere non legittimati alcuni soggetti, dovrà limitarsi a dichiararli non in possesso della facoltà di rivendicare la tutela dell'interesse dedotto, non potendo, in alcun modo, motivare la sua decisione in virtù della non sufficiente considerazione giuridica di esso, rischiando, in tal caso, una indebita valutazione di merito.

Si segnala, inoltre, un decreto del 26 gennaio 1990⁵⁶⁶, con il quale la Segnatura Apostolica ha risolto, in via pressoché identica, un caso analogo a quello citato, rilevando un difetto di legittimazione attiva motivato con le stesse espressioni riportate. Il caso riguardava il ricorso di un parrochiano il quale, anche a nome di altri fedeli dei quali era stato costituito *procurator*, aveva interposto impugnazione contro un decreto del proprio Arcivescovo, poi confermato in sede di ricorso gerarchico, con il quale si disponeva il restauro della chiesa parrocchiale e la ridisposizione degli arredi sacri della stessa, in conformità con quanto sancito dalla Costituzione conciliare *Sacrosanctum Concilium*⁵⁶⁷, all'art. 128, e dalla Istruzione *Inter Oecumenici*⁵⁶⁸, al n. 90.

Oltre alla violazione di tale normativa, invero, il ricorso in oggetto lamentava la violazione dei cann. 1292, §2 e 1295 *C.I.C.*, asserendo che l'innovazione era stata disposta senza ottenere la previa licenza da parte

⁵⁶⁶ Sul punto si veda SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum "Cincinnatiensis". Renovationis ecclesiae paroecialis, coram SILVESTRINI*, 26 gennaio 1990, Prot. N. 2104/89 C.A., in *Notitiae*, XXVI, 1990, pp. 142-144, nonché in *Proceedings of Canon Law Society of America*, 57, 1995, pp. 426-427 e con nota di RICHARD J. BARRETT, *The non-recognized Association and Its capacity to act in Courts*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXXVII, 1998, pp. 39-79.

⁵⁶⁷ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Conciliare *Sacrosanctum Concilium*, 4 dicembre 1963, in *A.A.S.*, LVI (1964), pp. 97-138.

⁵⁶⁸ Cfr. SACRA CONGREGATIO PRO SACRIS RITIBUS, Istruzione *Inter Oecumenici*, 26 settembre 1964, in *A.A.S.*, LVI (1964), pp. 877-900.

della Santa Sede, necessaria, secondo dette disposizioni, per gli affari di ammontare superiore alla somma stabilita dalla Conferenza Episcopale locale, ex can. 1292, §1, C.I.C. Si assumeva, infine, che la situazione sostanziale azionata, e nel caso concreto, pregiudicata dall'attuazione del provvedimento impugnato, si fondava sul generale diritto dei fedeli, consacrato nel can. 214, a rendere culto a Dio secondo le disposizioni del proprio rito.

La Segnatura Apostolica, invero, aveva escluso l'ammissibilità del ricorso, negando la legittimazione attiva del ricorrente⁵⁶⁹ e sottolineando come il pregiudizio di quest'ultimo non assurgesse a giuridica considerazione, in quanto la soppressione di una Chiesa, così come la rinnovazione dei suoi arredi, può essere motivo di mere difficoltà, rivendicabili, semmai, mediante una semplice *petitio gratiae*, non già di un pregiudizio tanto radicato nel dettato normativo da legittimare la proposizione di un vero e proprio ricorso giurisdizionale⁵⁷⁰.

Peraltro, la decisione della *Sectio Altera* era, nel caso, dettata dalla preliminare considerazione che non esistesse la violazione del can. 214 paventata dal ricorrente, e ciò in base all'assunto che tale diritto non deve ritenersi vincolato ad una determinata chiesa parrocchiale o edificio sacro, né tantomeno alla loro costruzione e decorazione interna⁵⁷¹. Per il resto la laconicità della motivazione costituisce un rinvio a quanto già affermato in precedenza, non permettendo di ricavare, da tale vicenda,

⁵⁶⁹ Il Congresso, in fase preliminare, così si esprimeva: "*Recursum a limine esse reiciendum propter defectum legitimationis activae in recurrente*".

⁵⁷⁰ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum "Cincinnati"*. *Renovationis ecclesiae paroecialis*, cit., pp. 143-144: "*Non sufficit quodcumque gravamen, ut quis legitimatione activa gaudeat ad recursum iuridicum instituendum; requiritur gravamen iuridica consideratione dignum, quod revera habetur non propter laesionem cuiuscumque utilitatis vel commodorum, sed propter laesum interesse personale, directum, attuale, in lege fundatum et proportionatum [...]. sicut suppressio ecclesiae, ita etiam renovatio, ecclesiae fons esse potest quorundam incommodorum vel difficultatum; sed huiusmodi interesse, etsi reale, non apparet in lege ita fundatum ut legitimet verum recursum; ansam quidem praebere potest pro petitione gratiae, minime vero pro recursu iuridico*".

⁵⁷¹ *Ibidem*: "*Ius, de quo in can. 214, cum quadam ecclesia paroeciali vel aede sacra vinculum non est, eo vel minus cum eiusdem interna dispositione, decoratione et ornatu*".

nuovi apporti concreti alla sistemazione teorica operata sulle situazioni a carattere diffuso tutelabili presso gli organi di giustizia amministrativa canonica.

Da quanto osservato si evince come la maggior parte dei ricorsi alla Segnatura Apostolica concernenti posizioni giuridiche meta-individuali si riferisca al tema della soppressione di parrocchie ed alla riduzione ad uso profano delle chiese, in particolar modo nell'area degli Stati Uniti d'America, come visibile “segno di una svolta nella vita della Chiesa di quel Paese in cui si manifestano assieme un decremento della frequenza dei fedeli alla S. Messa, una difficoltà economica più accentuata della Chiesa nelle sue varie componenti ed una diversa polarizzazione dell'attività ecclesiale da quella culturale a quella caritativa”⁵⁷². La casistica in esame, tuttavia, sembra, pur con qualche differenza di contorno, essere tutta improntata sul *modus operandi* che la Segnatura Apostolica ha adottato nel *leading case* del 21 novembre 1987, sulla scorta del responso della Pontificia Commissione per l'Interpretazione autentica di pochi mesi prima, e che ha influenzato, sebbene con qualche, sporadica, eccezione di cui si dirà, anche la giurisprudenza successiva. Sembra opportuno, perciò, operare qualche riflessione conclusiva sulle caratteristiche, che dal caso principe, possono desumersi, in ordine alla possibilità di ammettere, anche nell'ordinamento canonico, la possibilità di conferire rilevanza agli interessi diffusi quale *speculum* delle istanze comunitarie provenienti dalla dottrina conciliare.

Va, innanzitutto, osservato come la dottrina più acuta non abbia, non molto tempo dopo il *decretum* in oggetto, mancato di sollevare

⁵⁷² Evidenzia questa circostanza GIAN PAOLO MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali. XXV Incontro di Studio. Villa San Giuseppe - Torino, 29 giugno - 3 luglio 1998*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 86-87.

alcune critiche⁵⁷³, ponendo in evidenza, ad esempio, il forte e drastico atteggiamento di chiusura adottato dalla Segnatura Apostolica nei confronti di posizioni giuridiche nuove dei fedeli, soffocando eventuali spazi di ampliamento per la loro tutela⁵⁷⁴. In realtà, probabilmente tradita da un'eccessiva preoccupazione rispetto alla prospettiva di estendere la propria tutela a forme di interesse siffatte, la *Sectio Altera* ha forse mancato di adempiere, pienamente, al suo precipuo compito di risanare la *communio* lacerata e, in particolar modo, alla stregua di quanto invece, precipuamente, sarebbe chiamata a fare, di “rendere fruttuosa la realizzazione della propria vocazione specifica da parte dei singoli fedeli, conferendo efficienza alla dovuta collaborazione tra i membri del Corpo mistico di Cristo e facendo valere i beni spirituali che hanno rilevanza particolare alla luce della fede”⁵⁷⁵.

Non mancano, in ogni caso, dall'analisi effettuata dalla Segnatura Apostolica importanti spunti per delineare la categoria dell'interesse diffuso, la cui trasposizione nell'ordinamento canonico non può non risentire delle fondamentali peculiarità che caratterizzano quest'ultimo rispetto alle realtà giuridiche secolari. L'*iter* logico-argomentativo seguito dalla *Sectio Altera*, invero, nonostante la laconica statuizione per cui il ricorso “*non esse admittendum ad disceptationem propter defectum capacitatis processualis necnon legitimationis activae in recurrentibus*”, costituisce, indubbiamente, un tentativo, seppur inappagante, di fornire una soluzione dotata di una certa stabilità alla necessità dei fedeli di rinvenire una apposita collocazione giuridica alle loro molteplici istanze comunitarie, assimilabili alla fattispecie degli interessi meta-individuali. Avendo riguardo anche a quanto statuito in sede di Interpretazione

⁵⁷³ In questo senso cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Il “petitum” e la “causa petendi” nel contenzioso amministrativo canonico. Profili sostanziali e ricostruttivi alla luce della Costituzione Apostolica “Pastor Bonus”*, cit., pp. 118-119.

⁵⁷⁴ Sul punto cfr. PAOLO MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, cit., p. 56.

⁵⁷⁵ In questi termini si esprime ZENON GROCHOLEWSKI, *Aspetti teologici dell'attività giudiziaria della Chiesa*, cit., p. 494.

Autentica (“*negative, qua coetus; affirmative, qua singuli christifideles sive singillatim sive coniuntim agentes dummodo revera gravamen passi sint*”), ciò che sembra catturare maggiormente l’attenzione è sicuramente la circostanza per cui questa tipologia di interesse, che attenta dottrina ha acutamente definito “seriale”⁵⁷⁶, venga soggettivizzato secondo un *proprium* di parametri completamente antitetico rispetto a quello oggetto di critica all’interno dell’ordinamento italiano.

Nella realtà giuridica statale, infatti, argomentando dalle magistrali affermazioni di autorevole dottrina⁵⁷⁷, veniva in evidenza quella variante giurisprudenziale dell’interesse diffuso, connotato da una esplicita tendenza degli organi giudicanti e, in ultimo, anche del legislatore, di favorire ed auspicare l’aggregazione di tali forme di posizioni giuridiche, “simultaneamente riferibili a più soggetti”⁵⁷⁸, in strutture collettive di tipo sovra-individuale, finanche, con alcune eccezioni, sprovviste di personalità giuridica.

L’ordinamento canonico, al contrario, si pone nei confronti degli interessi diffusi nei termini di una loro azionabilità riconosciuta direttamente al singolo, da solo o congiunto con altri da un punto di vista processuale, negandola, altresì, alle strutture sovra-individuali, a meno che esse non siano dotate di personalità giuridica⁵⁷⁹ o, quantomeno, della *recognitio ex can. 299, §3, C.I.C.* Per il momento si accantonano le sfumature semantiche di tale contrapposizione, unitamente alla portata preclusiva del suddetto responso in tema di legittimazione e capacità ad

⁵⁷⁶ Cfr. VINCENZO CAIANIELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, UTET, Torino, 1988, p. 159.

⁵⁷⁷ Si ripetono, in proposito, le illuminanti parole di MARIO NIGRO, *Le due facce dell’interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 15, il quale non avrebbe potuto essere più chiaro nell’evidenziare che “così come l’esistenza di una epidemia non significa che non vi siano malati singoli, ma che ve ne sono troppi di una stessa malattia, la diffusione di un interesse non comporta che non vi siano soggetti che ne hanno la titolarità, ma che ve ne sono troppi”.

⁵⁷⁸ *Ibidem*.

⁵⁷⁹ Cfr. GIUSEPPE OLIVERO, *Le parti nel giudizio canonico*, cit., p. 61, ad avviso del quale la capacità non pare potersi negare “a quelle collettività che, pur escluse dal novero delle persone giuridiche, tuttavia risultano dotate di una soggettività relativa a determinati rapporti giuridici, fra i quali i rapporti processuali”.

adire il contenzioso amministrativo da parte delle associazioni non riconosciute, in virtù della peculiarità assunta dal significato del fenomeno associativo nella realtà ecclesiale⁵⁸⁰, che non può non risentire dell'immagine trinitaria cui si conforma l'essenza stessa della Chiesa⁵⁸¹. Basandosi sulla tipizzazione seriale di tali interessi, la *Sectio Altera*, nel *decretum* del 21 novembre 1987, procede ad una minuziosa scansione strutturale del concetto di legittimazione attiva, idonea ad adire il contenzioso amministrativo, incluso il ricorso gerarchico. Invero, pur tenendo presente che il *Codex* del 1983 ha riconosciuto, nel can. 1476 una estesa capacità processuale al singolo individuo, sia battezzato che non, di adire la giurisdizione, tuttavia ha specificato che “*ut quis ministerium iudicis legitime invocare possit, praeter capacitatem processualem habeat oportet sic dictam legitimationem ad causam seu legitimationem activam*”.

L'errore, più volte posto in evidenza sinora, in cui è incorsa la *Sectio Altera* è abbastanza evidente: nel tentativo di fornire una compiuta definizione della *legitimatō ad causam* essa, operando una, alquanto indebita, forma di sovrapposizione tra la fattispecie della legittimazione

⁵⁸⁰ Basti pensare, in proposito, alla storica formula di S. CIPRIANO, *De Oratione Dominica*, 23, ove la stessa realtà della Chiesa viene definita come “*De unitate Patris et Filii et Spiritus Sancti plebs adunata*”. Sul punto cfr. anche BRUNO FORTE, *Missio de Trinitate*, in www.clerus.org, il quale osserva come “[...] ogni battezzato e ogni comunità locale devono impegnare i doni ricevuti al servizio della missione ecclesiale: se ciò implica l'esigenza di riconoscere e valorizzare il carisma di ciascuno, esige non di meno lo sforzo di crescere in comunione con tutti, in modo che la stessa comunione sia la prima forma della missione”.

⁵⁸¹ Sul punto cfr. GIBERT GRESHAKE, *Il Dio Unitrino. Teologia trinitaria (Der Dreieine Gott. Eine trinitarische Theologie)*, cit., p. 551, laddove osserva: “Il modello fondato nella Trinità coglie, dunque, la dialettica dell'uomo: che esso è da una parte *persona*, ovvero individuo dotato di libertà, e dall'altra che, in quanto membro della comunità umana, esso è in molti modi legato ad altri e solo insieme ad essi è in grado di vivere, al punto da affermare la comune origine e la mutua mediazione di entrambi i poli, secondo il principio [...]: lo stare-in-sé e l'essere-verso-gli-altri si condizionano a vicenda, al punto che la radicalità dell'essere-verso-gli-altri determina la radicalità dell'essere-in-sé e viceversa. Nulla può qui essere ridotto all'altro termine: l'io diviene soggetto nel mondo sociale, mentre il mondo sociale si fa nello stare insieme e gli uni per gli altri dei singoli soggetti”.

processuale⁵⁸² e quella sostanziale, statuisce che “*uti legitimatio activa intelligitur capacitas concreta ut quis ad determinatam controversiam solvendam tribunal adire possit. Quae legitimatio nihil aliud est quam peculiari set iuridice tutelata relatio cum obiecto controversiae*”⁵⁸³, aggiungendo, poi, acutamente, che “*aliis verbis, ut quis in casu concreto agere possit, non sufficit generica capacitas agendi, sed requiritur insuper ut titularis sit alicuius iuris subiectivi vel interesse legitimi, quod asseritur laesum esse*”⁵⁸⁴.

Come è agevole notare, si riporta qui, in maniera alquanto tralattizia ed a guisa quasi di endiadi, una distinzione alla quale, come già evidenziato, nel diritto amministrativo canonico viene negata, per lo meno *sic et simpliciter*, qualunque forma di rilevanza sia sostanziale che processuale, *id est* quella tra interesse legittimo e diritto soggettivo, in ciò ravvisandosi un poco accorto tentativo della Segnatura Apostolica di operare trasposizioni sragionate dei concetti giuridici secolari senza prima filtrarli attraverso le possibili ripercussioni in relazione alla realtà della Chiesa. Peraltro, di tale irrilevanza sembra essere consapevole lo stesso giudice amministrativo, laddove, quando si sofferma ad affermare la portata della locuzione “*gravatum esse contendit*”, contenuta nel can. 1737 C.I.C., e considerata “*fundamentum iuridicum legitimatiois activae*”, adopera lo stesso concetto di legittimazione per il ricorso gerarchico e per quello giurisdizionale, delineando precisamente quale sia la situazione azionabile senza ricorrere alla suddetta distinzione. All’interno del decreto *de quo* si considera, così, pregiudizio sulla base del quale si è legittimati a ricorrere, l’essere titolare, nel caso concreto, di un diritto soggettivo o almeno di un interesse, specificando che

⁵⁸² Cfr. EDUARD EICHMANN, *Das Strafrecht des Codex Iuris Canonici*, Verlag Ferdinand Schöningh GmbH, Paderborn, 1920, p. 89, il quale fornisce tale definizione in proposito: “*Prozessfähigkeit ist die Fähigkeit selbständig handelnd vor Gericht aufzutreten, den Prozess persönlich zu führen*”.

⁵⁸³ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, cit., p. 200.

⁵⁸⁴ *Ibidem*.

quest'ultimo deve essere “*personale, directum, actuale et a lege, saltem indirecte, tutelatum*”.

A questo punto emergono due ordini di considerazioni. Un così ampio interesse sostanziale azionabile di fronte alla *Sectio Altera* si rivela, sicuramente, ricollegabile a quell'altrettanto ampia definizione di posizione giuridica azionabile, così come evidenziata in precedenza, nella sua valenza tipicamente sostanziale; anzi, non sarebbe azzardato sostenere che, tramite questo assunto, la stessa giurisprudenza amministrativa ha finito per allinearsi con quanto proposto dalla più accorta dottrina canonistica dell'epoca⁵⁸⁵.

Tuttavia, come prima considerazione, non può non muoversi una consistente riserva in relazione alla richiesta del requisito della personalità dell'interesse in capo a situazioni giuridiche che, invece, presentano una struttura ontologica a carattere tipicamente comunitario, tanto più allorquando, benché non sussista alcun dato normativo che si esprima in termini così restrittivi, tale personalità venga intesa nel senso puramente conforme alla esclusività. Per giunta, nell'ordinamento canonico l'accoglimento di una simile interpretazione restrittiva è reso ancor più ingiustificato dalla considerazione delle peculiarità che in esso, inevitabilmente, finiscono per venire in rilievo. Invero, non certo ai fini di una giustificazione forzata dell'introduzione degli interessi diffusi in tale ordinamento, va considerato opportuno ricondurre il dato della personalità dell'interesse almeno nei termini della individualità, anziché della esclusività della situazione vantata, quantomeno per non urtare sensibilmente la reale natura delle posizioni giuridiche canoniche.

⁵⁸⁵ Cfr. IGNACIO GORDON, *De obiecto primario competentiae Sectionis Alterius Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, cit., p. 510. Interessanti le considerazioni di RINALDO BERTOLINO, *Il notorio nell'ordinamento giuridico della Chiesa*, Giappichelli, Torino, 1965, pp. 62-63: “Nel processo trova certo anche luogo la tutela del diritto oggettivo e parimenti si soddisfa la esigenza di por fine alla litigiosità all'interno di un determinato ambito sociale. Ma il perseguimento di queste istanze ultime non mette in ombra l'aspetto del giusto soddisfacimento dell'interesse del singolo; ben può dirsi, anzi, che la efficace tutela del diritto soggettivo coincida puntualmente con la compiuta attuazione ed osservanza del diritto oggettivo”.

Senza, peraltro, cadere nelle già accantonate tendenze di natura “panpubblicistiche”, con un relativo inquadramento delle situazioni giuridiche individuali nei termini di subalternità rispetto al bene pubblico⁵⁸⁶, pare rilevante rammentare la basilare relazione sussistente, nell’ambito ecclesiale, tra la singola situazione giuridica soggettiva ed il fine supremo dell’ordinamento: relazione che non può certo ammettere una concezione della prima nei termini di stretta esclusività, secondo una concezione di uomo, sviluppatasi anche negli ordinamenti secolari in seguito alle Carte costituzionali di matrice democratica, che “in nome delle istanze più nobili provenienti dalla sfera interiore del suo stesso modo d’essere, sa rinunciare anche alle situazioni giuridiche di vantaggio, pur di manifestare verso i suoi simili quel sentimento di solidarietà che, per l’intensità con cui si manifesta nel genere umano, lo arricchisce di valori”⁵⁸⁷.

In questi termini, perciò, la situazione soggettiva canonica risulta, certamente, autonoma ed individuale, tanto è vero che, allorquando sia riconosciuta, può essere azionata a discrezione di chi se ne proclami titolare; tuttavia non può essere definita, *stricto sensu*, esclusiva, almeno nell’accezione secondo la quale tale caratteristica viene richiesta dalla

⁵⁸⁶ Cfr. PIO FEDELE, *Lo spirito del diritto canonico*, cit., p. 863, ad avviso del quale lo strumento processuale ha di mira, esclusivamente, la protezione dell’interesse pubblico e, conseguentemente, l’azione non tende alla realizzazione dell’interesse privato del singolo, giacché “non può considerarsi come un mezzo predisposto a tutela di un interesse individuale, poiché questo interesse, in realtà, esiste soltanto come interesse occasionalmente e di riflesso protetto” (*Ivi*, p. 864). L’A. prosegue evidenziando che “gli individui non sono portatori di un interesse individuale, cioè privato, proprio ed esclusivo di ciascuno, non sono titolari di un diritto soggettivo, inteso in senso tecnico, e pertanto non agiscono in vista di un interesse e di un diritto privato; ma agiscono veramente ‘*in ordine ad bonum publicum*’, cioè per la realizzazione di un interesse spirituale, soprannaturale, che è comune a tutto il *populus fidelium* e che coincide col fine stesso della Chiesa, insomma *non suo nomine sed Ecclesiae*”. Una posizione potenzialmente innovativa, ove si fa riferimento al concetto di comunità, è quella avanzata da FERNANDO DELLA ROCCA, *Il diritto di azione nell’ordinamento canonico*, in AA.VV., *Acta Congressus internationalis Iuris Canonici*, cit., p. 83, ove si rileva che “il singolo è strumento di difesa della comunità, sicché l’interesse che lo induce ad agire o contraddire è preminentemente pubblico e solo di riflesso l’interesse privato trova protezione giurisdizionale, quale interesse cioè proprio di un membro della comunità di fedeli”.

⁵⁸⁷ Sono parole di ANTONIO GUARINO, *Obiezione di coscienza e valori costituzionali*, cit., pp. 47-48.

giurisprudenza, al fine di negare tutela giurisdizionale a situazioni, quali gli interessi diffusi, che, pur rilevanti individualmente, rimangono non suscettibili di esclusiva titolarità. Non è mancato, peraltro, anche nella dottrina italiana, chi abbia rilevato come una peculiarità preclusiva, in tal senso, dell'azionabilità, risulti ancora fortemente connessa ad una visione economica del diritto soggettivo, rendendo, *rebus sic stantibus*, inidonei quei meccanismi di protezione nei confronti delle situazioni giuridiche garantite a livello costituzionale⁵⁸⁸.

Il profilo di esclusività della situazione azionata, inoltre, sembra costituire un fattore di incremento nei confronti di quei connotati di conflittualità che la tradizione liberale, come acutamente osservato, ha spesso addossato in capo agli interessi azionabili dal cittadino nei confronti del potere statale⁵⁸⁹. Ne deriva, perciò, come l'accoglimento indiscriminato di una simile connotazione finirebbe per snaturare lo stesso fine per il quale è nata, nell'ordinamento canonico, la giustizia amministrativa.

L'attribuzione della qualifica della personalità ad un interesse, nell'ambito ecclesiale, va conferita sia allorché esso resti individuato in capo ad un solo soggetto, il quale proceda ad azionarlo per vedere legittimamente tutelate le prerogative riconosciutegli dallo stesso ordinamento, sia allorché, diversamente, appartenga ad una serie di soggetti comunque idonei, come d'altra parte confermato dal responso della Pontificia Commissione per l'Interpretazione Autentica, ad azionarlo in via autonoma. La personalità andrebbe, in questo modo, ad essere intesa nel senso di autonoma azionabilità e non in quello di essere l'unico portatore dell'interesse tutelando.

Operata tale considerazione, va aggiunto come anche gli altri requisiti richiesti affinché l'interesse posseduto sia azionabile

⁵⁸⁸ Cfr. PIETRO BARCELLONA, *Interessi diffusi, diritto alla salute e danno ambientale: esigenze e prospettive*, cit., p. 883.

⁵⁸⁹ Cfr. JULIÁN HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, cit., p. 33.

giudizialmente non sembrano urtare con le caratteristiche che una situazione giuridica di natura diffusa potrebbe assumere all'interno del sistema di giustizia canonica.

Non pare, a questo proposito, preclusiva la circostanza per la quale l'interesse vantabile debba essere "*directum*": connotato da attribuire, invero, all'autonoma disponibilità dello stesso e non finalizzato a dirimere la questione se quest'ultimo sia, o meno, tutelato e riconosciuto, in via diretta, dalla legge. In particolare, tale ultima interpretazione sembra subire una netta negazione dalla circostanza che la stessa *Sectio Altera* ritenga meritevole di tutela giurisdizionale anche un interesse che sia "*tutelatum a lege saltem indirecte*"⁵⁹⁰, aprendo, perciò, una incontestabile prospettiva di tutela persino nei confronti di quelle posizioni giuridiche contraddistinte, al pari degli interessi diffusi, da una forma di riconoscimento unicamente indiretta nell'ambito del precetto di rango legislativo⁵⁹¹. Come è stato opportunamente osservato, infatti, è di tutta evidenza il problema che si pone all'operatore giuridico: confrontarsi con un interesse riconosciuto solo indirettamente da una disposizione legislativa e, dunque, non oggetto di quella qualificazione normativa necessaria ad elevare l'interesse presupposto del singolo a situazione giuridica soggettiva direttamente identificabile ed azionabile, "ma rispetto al quale allo sbiadimento dei profili individualistici corrisponde un'accentuazione dei profili di rilevanza sociale"⁵⁹².

Nulla quaestio, poi, anche per quanto concerne la richiesta attualità dell'interesse dedotto in giudizio; requisito, quest'ultimo, la cui ermeneutica va però rimodellata tenendo conto del fatto che, dopo la

⁵⁹⁰ Cfr. GIUSEPPE LOBINA, *Il processo amministrativo*, in *Apollinaris*, XLV, 1972, fasc. 2, pp. 298-299; RAFFAELE COPPOLA, *Riflessioni sulla istituzione della Seconda Sezione della Segnatura Apostolica*, cit., pp. 361-363. Si veda anche ENRICO BERNARDINI, *Commento allo Schema "De procedura amministrativa"*, in *Apollinaris*, XLV, 1972, fasc. 1, p. 132.

⁵⁹¹ Cfr. FRANS DANEELS, *De diocesanis corresponsabilitatis organis*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXIV, 1985, p. 313.

⁵⁹² Cfr. ALBERTO ROMANO, *Il giudice amministrativo di fronte al problema degli interessi diffusi*, cit., c. 19.

Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, il *petitum* prospettabile presso la *Sectio Altera* può riguardare sia l'annullamento dell'atto che il risarcimento dei danni provocati dal medesimo, pur senza diretti riferimenti alla specificità della situazione giuridica violata⁵⁹³. L'attualità dell'interesse vantato deve cogliersi, orbene, in relazione al primo aspetto e, se richiesto, anche al possibile risarcimento.

In merito alla seconda considerazione su quanto affermato dalla *Sectio Altera* in tema di pregiudizio che legittima al ricorso amministrativo, va poi rilevato come, alla base di una richiesta di un “*gravamen in casu praesupponit recurrentem ius aliquod subiectivum aut saltem interesse habere*”, sussista una palese commistione tra l'interesse sostanziale tutelato dalla legge e l'interesse processuale ad agire in giudizio⁵⁹⁴. Non risponderebbe, invero, a parametri di ragionevolezza giuridica la negazione della rilevanza sostanziale ad un determinato interesse argomentando dall'assenza di vantaggi che l'emanazione della pronuncia richiesta procurerebbe al ricorrente, ben potendo esistere, invece, un interesse riconosciuto anche indirettamente dalla legge, considerato dal giudice amministrativo meritevole di tutela, ma a cui venga, nel caso concreto, negata l'azionabilità processuale, giacché, ad esempio, l'atto amministrativo che si afferma illegittimo abbia già avuto completa ed irreparabile esecuzione o, al contrario, sia stato riformato *ex officio*, o vi siano state circostanze originarie o sopravvenute che abbiano escluso l'utilità della pronuncia richiesta.

⁵⁹³ In proposito cfr. MARIA D'ARIENZO, *L'obbligo di riparazione del danno in diritto canonico. Percorsi di ricerca*, cit., pp. 109-110, la quale osserva come “il can. 128, l'art. 123 §2 della *Pastor Bonus* e l'art. 134 della *Lex Propria* della Segnatura Apostolica del 2008 non fanno alcun riferimento, tuttavia, alla lesione del diritto soggettivo quale condizione per l'esperibilità dell'*actio damnorum*, e dunque alla distinzione tra una gradazione di interessi meritevoli di tutela, lasciando in tal modo che questi siano valutati e tutelati in rapporto a ciascuna situazione, nell'interesse e nel bene comune di tutti i fedeli”.

⁵⁹⁴ Cfr. GIAN PAOLO MONTINI, *Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, cit., pp. 197-198.

In quest'ottica, ignorare o, comunque, oscurare una simile eventualità, tutt'altro che remota, diverrebbe ancor più rischioso, posto che si ripeterebbe quanto già compiuto, poco felicemente, dalla giurisprudenza amministrativa italiana nelle prime valutazioni in merito alla tutela degli interessi diffusi⁵⁹⁵. A causa della natura propriamente ultra-individuale di tali interessi si negava che il singolo fosse in grado di subire un'effettiva e tangibile forma di pregiudizio idoneo ad azionare, chiedendone la tutela, l'interesse leso dinanzi al giudice amministrativo; e però, in questo modo, non ci si limitava ad affermare che simili interessi, pur meritevoli, non apparivano, nel caso specifico, pregiudicati, bensì, a causa di tale supposta assenza di pregiudizio, si escludeva che essi mostrassero una rilevanza anche sul piano sostanziale⁵⁹⁶.

La già evidenziata congerie di ripercussioni non propriamente positive che un simile *trend* ermeneutico ha mostrato nei confronti di problematiche primarie quali la tutela dell'ambiente e della salute, dunque, impongono di tener conto della pericolosità che tale commistione tra interesse sostanziale e processuale venga riprodotta in un ordinamento, come quello canonico, improntato ad una profonda considerazione delle aspirazioni dei propri membri in un'ottica comunionale⁵⁹⁷.

⁵⁹⁵ Cfr. TEMISTOCLE MARTINES, *Diritto costituzionale*, 11° ed., Giuffrè, Milano, 2005, p. 408.

⁵⁹⁶ Per usare una felice espressione di NORBERTO BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, p. 5, si operava una confusione tra "il diritto che si ha e il diritto che si vorrebbe avere".

⁵⁹⁷ Cfr. ANTONIO INTERGUGLIELMI, *I Decreti singolari nell'esercizio della Potestà amministrativa della Chiesa particolare*, cit., p. 296: "La soluzione non va quindi ricercata nel riproporre la contrapposizione tra esigenze soggettive di libertà ed esercizio dell'autorità che, se sostenibile per l'ideologia positivista, si rivela estranea al diritto canonico: nella Chiesa, invece, la corretta dialettica dovrà ricercare le sue basi sul concetto di persona e dei suoi diritti, e quindi sui concetti della *communio* e del bene pubblico".

3.2.4. Storicità istituzionale nella giustizia amministrativa canonica: spazi di inserimento per gli interessi diffusi?

Le considerazioni svolte, finalizzate ad evidenziare come la giurisprudenza canonica si sia già interessata, con esiti poco fortunati, alla categoria degli interessi diffusi e come gli elementi da essa forniti non mostrino significativi profili di preclusività rispetto ad una loro protezione nel diritto amministrativo ecclesiale, non sono, tuttavia, sufficienti ad accertare se gli stessi interessi diffusi siano idonei ad acquistare, in campo canonico, una autentica rilevanza sostanziale. Appare necessario, a tal proposito, constatare se tale tipologia di interessi sorga da un preciso fondamento di carattere sia sostanziale che istituzionale; in altre parole, se, al di là della sua conformità alle caratteristiche richieste per adire il giudice amministrativo, sussistano, nell'ordinamento canonico, elementi validi per stabilire che la stessa prospettazione e tutela degli interessi diffusi tragga alimento dallo stesso fine salvifico a cui è preordinata l'azione ecclesiale.

Autorevole dottrina non ha mancato di porre in evidenza, ben conscia sia dei precisi fenomeni sociali dai quali sono nati e si sono sviluppati gli interessi diffusi nell'ordinamento italiano⁵⁹⁸, sia delle motivazioni per le quali alcuni elementi non siano compatibili con una fruttuosa comparazione con l'ordinamento canonico, l'opportunità di precisare come “le esigenze garantistiche, nella realtà ecclesiale, non possono essere interpretate alla stessa stregua che per gli ordinamenti statali”, in quanto, in quest'ultimo caso, “i meccanismi di garanzia sono in funzione, quasi il compenso, dell'estendersi, anche in profondità, della sfera di interventi dello Stato; ora è certo che non può, per una serie di molteplici ragioni, trasporsi nell'ordinamento canonico la problematica,

⁵⁹⁸ Cfr. FRANCESCO CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, 3° ed., Tomo I, Giuffrè, Milano, 2005, p. 644, il quale osserva come “la tutela dell'interesse diffuso trae origine da un fenomeno storico-sociale rappresentato dallo sviluppo progressivo degli interessi superindividuali o seriali, cioè simultaneamente riferibili ad una pluralità di soggetti”.

prima, dello Stato di diritto, poi, di quello in trasformazione, e non può, quindi, essere ricercata in questa la matrice ideologica del contenzioso di annullamento canonico”⁵⁹⁹.

In virtù di tali osservazioni, a quanti asseriscono la necessità, non più soltanto con il diritto soggettivo, ma anche con gli interessi diffusi, di ricercare una sorta di “coincidenza tra l’interesse pubblico e quello privato”⁶⁰⁰, si è obiettato come la dimensione comunitaria della vita della Chiesa non sia, peraltro, “suscettibile riduzione nella contrapposizione pubblico privato e gli interessi individuali (più o meno individuati o d’insieme) non possono essere interi solo occasionalmente coincidenti con gli interessi generali”⁶⁰¹. Pur non mancando, dunque, alcuni profili di affinità, *rectius* coscienza dei diritti personali, avvicinamento della pubblica amministrazione ad un livello più paritario con gli amministrati, nuova visione soggettiva dei diritti *communes omnium*, e, soprattutto, consapevolezza del fatto che il fedele non è più considerato “oggetto passivo della cura pastorale, ma un protagonista attivo dei fini ecclesiali”⁶⁰², non si ritiene possano effettuarsi trasposizioni, nel diritto canonico, degli esiti della trasformazione delle amministrazioni pubbliche statali, non tanto perché si tratta di concetti del tutto estranei alla vita della Chiesa, quanto, piuttosto, perché tali esiti, in essa, sono già radicati ed in modo ancor più pregnante e denso di significato.

Nella Costituzione Apostolica *Sacrae Disciplinae Leges*, a questo proposito, S. Giovanni Paolo II affermava, in maniera illuminante che “fra gli elementi che caratterizzano l’immagine vera e genuina della Chiesa dobbiamo mettere in rilievo soprattutto questi: la dottrina secondo

⁵⁹⁹ Cfr. PIO VITTORIO PINTO, *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., pp. 28-29.

⁶⁰⁰ In questo senso si rinvia a EUGENIO CANNADA BARTOLI, (voce) *Interesse (Diritto amministrativo)*, cit., p. 23.

⁶⁰¹ Cfr. PIO VITTORIO PINTO, *Op. ult. cit.*, p. 29, il quale, tuttavia, successivamente ammette: “Lo schema pubblicistico-privato, anche per gli ordinamenti statali, è in crisi in relazione al mutare della realtà che evidenzia una serie indefinita di rapporti e di attività che coinvolgono non soltanto i singoli, ma gruppi o categorie nella loro interezza”.

⁶⁰² Cfr. PEDRO LOMBARDÍA, *El estatuto jurídico del catecumeno segun los textos del Concilio Vaticano II*, cit., p. 529.

la quale la Chiesa viene presentata come popolo di Dio e l'autorità gerarchica viene proposta come servizio (cfr. *Lumen Gentium*, 2-3); la dottrina per cui la Chiesa è vista come 'comunione' e che, quindi, determina le relazioni che devono intercorrere tra le Chiese particolari e quella universale, e fra la collegialità ed il primato; la dottrina, inoltre, per la quale tutti i membri del popolo di Dio, nel modo proprio a ciascuno, sono partecipi del triplice ufficio di Cristo: sacerdotale, profetico e regale.

A questa dottrina si riconnette anche quella che riguarda i diritti e i doveri dei fedeli, e particolarmente dei laici; e, finalmente, l'impegno che la Chiesa deve porre nell'ecumenismo⁶⁰³. Attraverso tali statuizioni può notarsi come la risposta del diritto canonico sia, nella comparazione con le esperienze giuridiche secolari, maggiormente profonda, laddove, mentre nell'ordinamento italiano, per spiegare la nascita degli interessi diffusi, si conferiva risalto ad un avvicinamento della pubblica amministrazione a livelli di rango inferiore, nonché alla partecipazione maggiormente comunitaria alla determinazione dell'azione pubblica, nel sistema giuridico della Chiesa è dato constatare, addirittura, la concezione della stessa autorità gerarchica come *munus* diaconale, e della Chiesa medesima come comunione, sia come determinazione delle relazioni tra collegialità e primato, sia come coesione dei membri del *populus Dei* al triplice ufficio di Cristo.

D'altronde, tale profonda considerazione di siffatte tipologie di realtà rappresenta il portato dell'elaborazione compiuta dalla Chiesa in relazione alle situazioni storiche in cui si è calata: elaborazione che giunge a simili risultati in quanto condotta con gli stessi strumenti forniti dalla tradizione ecclesiale⁶⁰⁴. Si manifesta, perciò, anche l'infondatezza di un aprioristico rigetto delle elaborazioni provenienti dal diritto statale,

⁶⁰³ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, Costituzione Apostolica *Sacrae Disciplinae Leges*, cit., p. 11.

⁶⁰⁴ Cfr. GIANFRANCO GHIRLANDA, *Il diritto nella Chiesa mistero di comunione: compendio di diritto ecclesiale*, Pontificia Università Gregoriana, Roma, 1993, p. 31.

potendo, invece, l'ordinamento canonico rimodellarle e riutilizzarle strumentalmente alla realizzazione del proprio fine soteriologico⁶⁰⁵. Il che è confermato anche dalle acquisizioni conciliari, sol che si consideri che “la Chiesa, cioè il popolo di Dio, introducendo questo Regno, nulla sottrae al bene temporale di qualsiasi popolo, ma, al contrario, favorisce ed accoglie tutta la dovizia di capacità e consuetudini dei popoli, in quanto sono buone, ed accogliendole le purifica, le consolida, le eleva”⁶⁰⁶.

Il fondamento divino, proprio in quanto si iscrive in quella complessa realtà che è la Chiesa, nella quale esso deve incarnarsi in una dimensione umana, importa pure “un’inesausta capacità di realizzazione che la Chiesa stessa non potrà mai esaurire con le sue attuazioni, per quanto diverse siano le forme e le modalità che i ministeri possono assumere, al di là di quelle configurazioni necessarie che salvaguardano, nell’unità radicale, la continuità generale dello stesso popolo di Dio”⁶⁰⁷. Il dato della multiformità strutturale della Chiesa e dei rapporti all’interno del *populus Dei* costituisce un elemento fondamentale nell’ottica dell’evoluzione strutturale dell’ordinamento canonico, in

⁶⁰⁵ Cfr. RENATO BACCARI, *La giustizia amministrativa canonica in funzione partecipativa*, cit., p. 161, il quale evidenzia come “l’ansia, quasi spasmodica, di una sconfinata tutela delle situazioni giuridiche attive, caratteristica delle attuali rivendicazioni sociali, non poteva non sensibilizzare anche la Chiesa, che è comunione di carità per la partecipazione di tutti i fedeli all’edificazione del Corpo mistico”.

⁶⁰⁶ In questo senso cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 11.

⁶⁰⁷ In questi termini PIERO ANTONIO BONNET, *Est in Ecclesia diversitas ministerii sed unitas missionis*, in EUGENIO CORECCO - NIKLAUS HERZOG - ANGELO SCOLA (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico)*, cit., p. 265, il quale poi osserva: “Stando così le cose, può anche comprendersi come una tale funzionalità ecclesiale si caratterizzi necessariamente attraverso un’accentuata dinamica evolutiva, cosicché in ciascuna epoca, accanto ai ministeri ecclesialmente fondamentali ed a quelli che hanno acquisito, anche giuridicamente, una loro precisa fisionomia, se ne vengono formando via via di nuovi, al di fuori di ogni precedente e consolidata istituzionalizzazione. [...] Il Popolo di Dio vive in una molteplicità di ministeri, taluni radicalmente immutabili, per la salvaguardia dell’unità della Chiesa nel tempo e nello spazio, ed altri, invece mutabili nel numero e nel contenuto, in quanto sono espressione della cattolicità, e sono quindi inseriti nella dinamica sincronica e diacronica delle tante culture generatrici delle diverse Chiese particolari”.

quanto, come pure si è osservato, “nella Chiesa, per il servizio di salvezza che essa presta agli uomini, a seconda delle diverse circostanze storiche, vengono ampliati o ridotti i ministeri o viene mutato il modo di attuazione di essi”⁶⁰⁸.

Una tale versatilità della struttura del popolo di Dio coinvolge automaticamente anche i diritti dei fedeli e la tutela ad essi apprestata, non potendosi negare come nell’ambito interno della *societas Ecclesiae* il manipolo dei diritti dell’uomo e del fedele sia, in qualche modo, soggetto a storica evoluzione, “parallelamente allo svolgersi ed al modificarsi nel tempo dell’ordinamento canonico, dell’organizzazione della società cristiana, delle istituzioni ecclesiastiche, sotto l’urgere dello sviluppo della realtà sociale in cui la Chiesa è chiamata ad operare, sia anche della coscienza che di sé la Chiesa viene di volta in volta ad avere nel tempo”⁶⁰⁹.

Da qui può cogliersi il segno di quanto, anche nel contesto canonico, sia prospettabile una certa storicità delle posizioni giuridiche tutelate, la quale acquista maggior importanza considerata la sua strumentalità nei confronti del raggiungimento di quella *salus animarum* cui si impronta tutta l’attività e la missione dell’ordinamento ecclesiale. Eccezion fatta, dunque, per la costante considerazione assicurata alle numerose caratteristiche immutabili dell’ordinamento, dato precipuo di una tale storicità della tutela canonica e, dunque, anche della presente indagine deve essere la chiara assunzione, ribadita anche dalla *Sectio Altera*, del principio secondo cui ciò che è tutelato dal diritto canonico è

⁶⁰⁸ Cfr. GIANFRANCO GHIRLANDA, *Il diritto nella Chiesa mistero di comunione: compendio di diritto ecclesiale*, cit., p. 265.

⁶⁰⁹ Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Diritti dell’uomo o diritti del cristiano?*, in EUGENIO CORECCO - NIKLAUS HERZOG - ANGELO SCOLA (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico)*, cit., p. 136. L’illustre A. giunge poi ad un significativo assunto: “Se non ci si ferma alla genericità di principî generali ed astratti, e come tali, in linea di massima, non immediatamente rilevanti e tutelabili in un ordinamento positivo come è quello canonico, si deve pur concludere che la loro traduzione in diritti ben individuati ed in specifici strumenti di tutela è inevitabilmente legata al momento storico ed alle relative circostanze”.

azionabile anche in sede giudiziale⁶¹⁰. Tale principio, acriticamente contenuto nel can. 1491 *C.I.C.*, produce varie conseguenze anche all'interno della schiera di interessi azionabili dai fedeli.

Logico corollario è rappresentato, innanzitutto, dall'impossibilità di azionare in giudizio tipologie di interessi che si rivelano, anche in un diritto, come quello canonico, così attento alle aspettative della persona, suscettibili di giuridica rilevanza. E ciò non, o almeno non *sic et simpliciter*, in riferimento a quella congerie di situazioni denominate, nella dogmatica secolare, "interessi di fatto", per evidenziare la circostanza che essi rilevano solo nella realtà sociale e non anche in quella giuridica. Una simile discrasia, invero, non trova giustificazione nel contesto giuridico canonico, ove qualsiasi istanza di tipo soggettivo è potenzialmente idonea a ricevere apprezzamento, proprio in ragione dello speciale legame di appartenenza che connette ciascun fedele al corpo mistico della Chiesa stessa⁶¹¹.

Ogni circostanza ed ogni aspetto della vita del fedele, almeno se suscettibile di una qualche forma di rilevanza, può, in maniera più o meno diretta, il sistema giuridico; né va trascurato come lo stesso diritto canonico appresti una tutela giuridica riguardante anche il foro interno del fedele, laddove la stessa Chiesa "non può limitarsi a regolare solo i rapporti sociali esterni tra i fedeli, per ottenere un formale ordine pubblico. La sua missione è procurare la salvezza degli uomini e questo è anche il fine dell'esercizio in essa della potestà di governo [...]. Così la Chiesa esercita la sua potestà per il conseguimento dello stesso fine soprannaturale, sia riguardo a tutto ciò che è conosciuto e provato nella comunità sia riguardo a tutto ciò che resta occulto nell'intimo della

⁶¹⁰ Cfr. ANTONIO IACCARINO, *Il principio di equità nel diritto amministrativo della Chiesa*, cit., p. 462, il quale nota come "pur nella necessità di definire dei limiti alla esigibilità dei diritti, questa attenzione che il Tribunale Apostolico è chiamato a dimostrare, risponde a un'esigenza ancor più pressante, e questo perché rimanga lontano il dubbio che l'inadeguatezza della rispondenza dell'attività giudiziale alla realtà sia frutto di un'incapacità a rispondere ai bisogni dei fedeli".

⁶¹¹ Cfr. ANTONIO INTERGUGLIELMI, *I Decreti singolari nell'esercizio della Potestà amministrativa della Chiesa particolare*, cit., p. 298.

persona, per venire incontro a particolari situazioni in cui essa viene a trovarsi»⁶¹².

Ne consegue, quindi, che parlare di interessi di fatto, alla stregua di posizioni giuridiche prive di qualsiasi tipo di considerazione da parte dell'ordinamento appare, nel diritto della Chiesa, affermazione alquanto semplicistica e riduttiva nella sua portata⁶¹³. Diviene, a questo proposito, opportuno precisare il riferimento al dettato del can. 1491 *C.I.C.*, riguardo all'azionabilità del giudizio amministrativo canonico, lasciando impregiudicata la portata di tale norma negli altri settori della vita ecclesiale ma assumendo quanto basta per concludere che la categoria degli interessi di fatto, così come enucleata nel diritto italiano, non sembra prospettabile in alcun modo nella realtà del *populus Dei*.

Basilare risulta, inoltre, la distinzione tra la partecipazione per la tutela degli interessi diffusi da quella consistente nella collegialità di una corretta azione amministrativa attraverso gli strumenti di azione popolare, pur riconosciuti come visto, per certi aspetti, anche nel diritto canonico⁶¹⁴. In essa, invero, i partecipanti, sebbene vantino anch'essi un diritto di natura generale, condiviso in maniera seriale con altri soggetti, azionano una posizione che mai si individualizza in capo a loro; rispetto al bene su cui si indirizza l'interesse vantato da tale posizione, il più delle volte la legalità dell'azione amministrativa, questi soggetti non si rivelano in grado di vantare un rapporto od una qualche prerogativa che

⁶¹² In questi termini, ancora, GIANFRANCO GHIRLANDA, *Il diritto nella Chiesa mistero di comunione: compendio di diritto ecclesiale*, cit., p. 431.

⁶¹³ Cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 70, il quale preferiva considerate tali situazioni giuridiche, anziché come interessi semplici, come “interessi amministrativamente protetti”, giacché, usualmente, gli atti amministrativi che li colpiscono sono impugnabili, per vizio di merito, dinanzi alle autorità amministrative superiori in via gerarchiche.

⁶¹⁴ Si ritiene, perciò superato l'atteggiamento negazionista circa l'esistenza di strumenti di azione processuale allargata in diritto canonico: sul punto cfr. ARTURO CARLO JEMOLO, *L'interesse dei fedeli alla venerazione di un'immagine sacra*, cit., p. 158, il quale osservava come il diritto della Chiesa “così come non conosce azioni popolari, non ammette [...] il singolo a fare valere un diritto che gli spetti soltanto quale membro della comunità, e così come spetta a tutti gli altri membri”.

assurga a rilevanza giuridica, non essendo ad essi richiesto un interesse sostanziale che sia tutelato dalla legge⁶¹⁵.

Negli interessi diffusi la prospettiva risulta, per certi aspetti, opposta. Permane, infatti, il carattere generale dell'interesse⁶¹⁶, che resta condiviso, secondo un'ottica seriale, da più soggetti; tuttavia, in capo ad ogni singolo titolare di tale situazione giuridica, l'interesse finisce per individualizzarsi pienamente ed il rapporto tra quest'ultimo ed il bene tutelato, momentaneamente pregiudicato, ottiene una, seppur indiretta, considerazione giuridica. Certamente non costituisce ostacolo alcuno la circostanza che l'interesse diffuso presenti un connotato spiccatamente generale e sia riferibile ad una pluralità di soggetti⁶¹⁷; anzi, una simile dimensione risulta ancor più favorevole per il suo riconoscimento. Tendeziamente, invero, la correlazione evidenziata, tipica del diritto canonico, tra le situazioni giuridiche di natura individuale ed il fine supremo dell'ordinamento, raggiunge il suo massimo livello proprio con la soddisfazione dell'interesse diffuso, azionando il quale il fedele non soltanto fa valere una propria prerogativa riconosciuta dal diritto, ma contribuisce in modo diretto alla realizzazione del *bonum Ecclesiae* ed al ripristino della *communio* che lo garantisce⁶¹⁸.

Dal tenore del can. 1491, ed ancora nel settore della giustizia amministrativa, può evincersi un altro profilo di significativo interesse. Associando il disposto della norma *de qua*, “*quodlibet ius actione munitur*”, con il concetto di illegittimità dell'atto amministrativo, può notarsi come, essendo invalsa una tipologia di nozione molto ampia di

⁶¹⁵ Cfr. GIUSEPPE OLIVERO, *Le parti nel giudizio canonico*, cit., p. 102.

⁶¹⁶ Cfr. ADOLFO DI MAJO, (voce) *Tutela (Diritto privato)*, cit., p. 375.

⁶¹⁷ Cfr. GUIDO ALPA, *Interessi diffusi*, cit., p. 609.

⁶¹⁸ Cfr. CARMELA VENTRELLA MANCINI, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto amministrativo italiano e nell'ordinamento canonico*, cit., p. 193, la quale nota come “un siffatto atteggiamento di chiusura della giurisprudenza verso la tutela di nuove posizioni giuridiche soggettive si rivela fuorviante, ove si considerino poi le peculiarità del diritto canonico anche nel settore della giustizia amministrativa”.

quest'ultimo⁶¹⁹, per cui relativamente ampia risulta la sfera normativa di riferimento concretamente rivendicabile dinanzi al giudice amministrativo, l'azionabilità giudiziale delle posizioni giuridiche dei fedeli assuma una estensione altrettanto lata, sicuramente più di quanto non appaia, *ictu oculi*, alla stessa giurisprudenza della Segnatura Apostolica.

Il profilo dell'illegittimità dell'atto amministrativo, invero, si lega profondamente al concetto di “*violatio legis*” ed il concetto stesso di “*lex*” afferisce a “*omne iure subiectivum*”; ne deriva, come è stato chiarito da attenta dottrina, che “*si aliquo suo actu superior ordinem iuridicum offendit, talis actus dicendus est illegitimus et iustitia exigit ut subditi protegantur contra huiusmodi actum, quo suum subiectivum ius laeditur*”⁶²⁰. Ampio, dunque, il concetto di illegittimità e la protezione assicurata e, di conseguenza, ampio anche il “*suum subiectivum ius laeditur*”, ancor più qualora si tenga presente che la *Sectio Altera* richiede, come posizione giuridica azionabile, un “*interesse a lege, saltem indirecte, tutelatum*”.

I tratti differenziali salienti delle situazioni giuridiche canoniche rispetto a quelle presenti nel diritto statale sono poi confermate anche dalla stessa giurisprudenza amministrativa ecclesiale, nella misura in cui si prevede la possibilità di adire il giudice anche da parte di chi presuma

⁶¹⁹ Cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 645: “L'atto amministrativo, al pari degli altri atti del pubblico potere, va considerato come una realtà obbiettiva, come un'entità del mondo concreto e non puramente e semplicemente come il punto di arrivo del processo psichico dell'agente che sfociò in esso”. Ad avviso di MANUEL JESÚS ARROBA CONDE, *Diritto processuale canonico*, cit., p. 63, gli atti amministrativi “sono atti prodotti nei confronti dei singoli, in vista dell'interesse collettivo, nell'ambito di competenza dell'autorità (ordinaria o delegata)”. Precisa, invece, PATRICK VALDRINI, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, cit., p. 255, che “il carattere vincolante degli atti di governo consente di distinguere gli atti posti nell'esercizio della potestà di governo (leggi, decreti generali, istruzioni, atti amministrativi) dagli atti facenti parte dell'esercizio del *munus regendi*, emanati da persone titolari della potestà di governo, ma che non prevedono conseguenze giuridiche nell'ipotesi di loro inosservanza in quanto mirano alla guida dell'esercizio dei *munera* e specificamente del *munus regendi* dei battezzati”.

⁶²⁰ Cfr. DINO STAFFA, *Praesupposita recursus ad Alteram Sectionem Signaturae Apostolicae*, cit., pp. 529-530.

violata una norma che tuteli anche solo indirettamente la propria posizione giuridica soggettiva. Ed invero, se nel diritto statale l'interesse del soggetto titolare costituisce il presupposto della qualificazione normativa che tale situazione giuridica riconosce, in diritto canonico l'interesse del titolare può, come visto, anche essere indirettamente qualificato dalla norma che lo tutela, ben potendo, perciò, anche non costituirne il diretto presupposto. Palmari si rivelano le conseguenze di un simile *modus operandi* per quanto concerne gli interessi diffusi.

Come si è posto in evidenza, la giurisprudenza italiana è stata impegnata in una difficile opera di differenziazione dell'interesse diffuso, tentando, in alcuni casi, di ricondurre tale figura a quella dell'interesse legittimo⁶²¹, *id est* della situazione giuridica soggettiva classica del diritto amministrativo, operando una mediazione tra le opposte esigenze di meritevolezza e rilevanza sociale degli interessi diffusi⁶²² e la necessità di non scardinare eccessivamente il concetto di situazione giuridica azionabile in giudizio.

Al giudice amministrativo canonico, tale sforzo è richiesto in misura minore, o, almeno, lo è solo relativamente alla ricerca di criteri di differenziazione di tali interessi, giacché differente si rivela, il concetto di situazione giuridica azionabile per richiedere l'annullamento degli atti amministrativi illegittimi e la reintegrazione nei propri diritti. Ma da ciò non può certo conseguire che gli interessi diffusi possano, soltanto in virtù di una simile considerazione, dirsi tutelabili dinanzi alla Segnatura Apostolica; e ciò per svariati ordini di ragioni.

In primo luogo, dal momento che non può assumersi, in maniera acritica, un concetto, quale quello di interessi diffuso, nato e sviluppatosi in contesti propri di altri ordinamenti e trasportarlo, in via immediata, nell'ordinamento canonico. Proprio in virtù di tale considerazione si è

⁶²¹ Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 16 novembre 2011, n. 6050, in www.giustizia-amministrativa.it; in senso analogo anche TAR Puglia, Bari, Sez. II, 2 aprile 2011, n. 897, in www.giustamm.it.

⁶²² Cfr. MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., p. 37.

fatto uso, forse in maniera alquanto equivoca, di terminologie differenti, quali “interesse seriale”, “plurisoggettivo” e, più in generale, “meta-individuale”, al fine di manifestare la relatività intrinseca di tali definizioni, alla luce dei rispettivi ordinamenti di provenienza.

Tuttavia, quanto detto in merito alla necessaria socialità della Chiesa ed alla considerazione circa il suo pieno inserimento nella società civile, rende legittimo l’interrogativo se, anche nel diritto amministrativo canonico, tanto più alla luce dei peculiari rapporti tra l’autorità ed i fedeli, siano individuabili ed azionabili situazioni di contitolarità di un certo interesse, avente natura generale, in capo ad una serie di soggetti i quali non vantino rapporti giuridici con il bene oggetto di tale interesse. A questo proposito, come magistralmente riportato, il concetto più genuino di comunione ecclesiale “*exigentiam in se profert ut unio inter plures personas talis revera sit ut ipsae personae modo peculiari, modo individuo, modo singulari, praesentes sint et activae operantes. Unaquaeque persona suum statum habet peculiarem, suas attributiones habet individuales. Non enim datur genuina unio sine praevia singularitate*”; da cui ne consegue che: “*Quae omnia clare et firmiter profiteri debemus non solum quia hoc requiritur ab ipsa structura ecclesiae, verum etiam ad vicendam tentationem, semper recurrentem, considerandi fideles ad modum ‘massae’ [...] et, e contra, ad semper profundius promovendas personas, praesertim laicorum, qui nimis [...] tempore preterito, tamquam dicamus, merum obiectum actionis pastorum non infrequenter considerati sunt, dum hodie et in futuro semper efficacius quam subiectum, vere activum, in vita sunt habendi*”⁶²³.

Non appare, dunque, ridondante affermare come un tale passaggio di prospettiva, della partecipazione piena ed attiva del fedele alla vita ecclesiastica, possa trovare concreta applicazione soprattutto tramite un

⁶²³ Cfr. FRANCESCO COCCOPALMERIO, *Iustitia administrativa quoad iura fidelium et quoad communionem ecclesiam*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978, p. 665.

tangibile riconoscimento della tutelabilità di situazioni giuridiche assimilabili agli interessi diffusi⁶²⁴. L'inerzia del fedele nuoce alla stessa *communio* ecclesiale ed il pregiudizio assumerà connotati ancora maggiori allorché l'interesse non attivato possedga, come l'interesse diffuso, portata eminentemente comunitaria, trascendendo la singola sfera individuale. D'altro canto non deve certo sorprendere o destare preoccupazione l'istanza di ammissione di un fedele, magari laico, all'impugnazione del decreto emesso da un Vescovo che sopprima una parrocchia o rimuova un parroco, ovvero che, più in generale, arrechi una lesione al bene della comunità della quale tale fedele fa parte, azionando, così, interessi aventi rilevanza diffusa e condivisi da una pluralità di soggetti.

Ogni tipologia di fedele, e, dunque, anche i laici⁶²⁵, è chiamata, all'interno della Chiesa, a funzioni aventi incidenza assai più rilevante di quanto avrebbe l'eventuale attuazione di simili categorie di interessi, secondo gli schemi elaborati dalla dogmatica giuridica secolare. Come sancito in sede conciliare, infatti, grava "su tutti i laici il glorioso peso di lavorare perché il disegno divino di salvezza raggiunga ogni giorno più tutti gli uomini di tutti i tempi e di tutta la Terra. Sia perciò loro aperta qualunque via affinché, secondo le loro forme e le necessità dei tempi, anch'essi, attivamente, partecipino all'opera salvifica della Chiesa"⁶²⁶.

⁶²⁴ *Ivi*, p. 667. L'A. con mirabile chiarezza espositiva prosegue: "*Attributiones fidelium inservire directe revera apparent et fini Ecclesiae publico et fini personae privato has [...] attributiones exercendo persona ad Ecclesiae vitam confert suamque perfectionem et sanctificationem acquirit*". La piena comunione ecclesiale, inoltre, può infrangersi "*non solum per actiones antiecclesiales, verum etiam per omissiones in illis muneribus ad quae fideliter adimplenda Dominus baptizatos vocat. Si baptizati passivi sunt, saltem in rebus gravioribus, vita communionalis Ecclesiae graviter certissime patitur, ex eo quod fratribus illi fideles illa bona non conferunt quae maxime Corpori iuvant*".

⁶²⁵ Cfr. ERNESTO CAPPELLINI, *Comunione ecclesiale e Codex Iuris Canonici*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1985, p. 119; JEAN BEYER, *Teologia e diritto nella "potestas sacra" della Chiesa*, in AA.VV., *Teologia e diritto canonico*, cit., p. 67. In senso più vasto cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *I laici nel diritto postconciliare*, in AA.VV., *I laici nel diritto della Chiesa*, cit., pp. 73-110.

⁶²⁶ In questi termini cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, *Costituzione Dogmatica Lumen Gentium*, cit., n. 33. "Nell'attuazione dello Spirito di Cristo, i laici hanno il

Siffatto dato teologico non può non essere coadiuvato dal profilo eminentemente giuridico⁶²⁷: non può quindi negarsi come, allorché il fedele intenda azionare un interesse a rilevanza diffusa, magari alla conservazione della propria parrocchia ovvero alla permanenza del proprio parroco, o, ancora, alla corretta promozione della fede all'interno della propria comunità, adempia pienamente al ruolo conferitogli dalla Chiesa⁶²⁸.

Assumendo, invero, anche una natura spirituale, considerati i valori ai quali l'intero ordinamento ecclesiale si ispira, la rilevanza sociale dell'interesse diffuso appare, in ambito canonico, ancor più meritevole di quanto non lo sia negli ordinamenti statali, in particolar modo perché tale posizione giuridica viene fatta valere in un ordinamento caratterizzato, come già visto, da un profondo elemento di socialità, inteso nel senso di considerazione e sensibilità per le aspettative più significative e diffuse emergenti nella realtà sociale⁶²⁹. Un simile dato appare strumentalmente rivolto all'interesse soteriologico, che richiede nuovi criteri di selezione per accogliere quanto è considerato meritorio nelle aspirazioni del *populus Dei*: è la Chiesa che all'eternità del suo anelito salvifico accosta le forme transeunti nelle quali si sostanzia la partecipazione dei fedeli all'azione ecclesiale, intesa nella sua totalità e, dunque, ancor più rivolta

posto di primo piano. Con la loro competenza, quindi, nelle profane discipline e con la loro attività, elevata intrinsecamente dalla grazia di Cristo, portino efficacemente l'opera loro, perché i beni creati, secondo l'ordine del Creatore e la luce del suo Verbo, siano fatti progredire dal lavoro umano, dalla tecnica e dalla civile cultura per l'utilità di tutti assolutamente gli uomini" (*Ivi*, 36). Cfr. anche S. GIOVANNI PAOLO II, Esortazione Apostolica *Christifideles Laici*, 30 dicembre 1988, in *A.A.S.*, LXXXI (1989), pp. 393-521.

⁶²⁷ Cfr. ELSE BRAUNBECK, *Der Weltcharakter des Laien. Eine theologischrechtliche Untersuchung im Licht des II. Vatikanischen Konzils*, Verlag Friedrich Pustet, Regensburg, 1993, pp. 21-141. Cfr. anche LUIS NAVARRO, *La condizione giuridica del laico nella canonistica dal Concilio Vaticano II ad oggi*, in LUIS NAVARRO - FERNANDO PUIG (a cura di), *Il fedele laico. Realtà e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 35.

⁶²⁸ Cfr. VITTORIO PARLATO, *I diritti dei fedeli nell'ordinamento canonico*, cit., p. 79, il quale osserva: "In sintesi il laico è sia titolare del diritto a realizzare scelte autonome nell'ordine temporale sia soggetto all'obbligo di ottemperare ai fini fissati dalla sacra gerarchia, al fine di ordinare l'attività umana alla luce della Rivelazione".

⁶²⁹ Cfr. PAOLO MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, cit., pp. 64-65.

all'attuazione del principio supremo. Ne consegue che se i fedeli sono chiamati a prendere parte anche all'azione amministrativa canonica, "è più che legittimo porre il problema di un ampliamento della tutela giurisdizionale anche nell'ambito della Chiesa"⁶³⁰.

Pur essendo auspicabile una forma di partecipazione estesa ad una fase preliminare all'emanazione dell'atto amministrativo, non può certo escludersi l'autentico diritto dei fedeli di proporre ricorso avverso l'atto amministrativo ritenuto illegittimo, specialmente qualora quest'ultimo si ponga in contrasto con situazioni non semplicemente individuali, ma rapportabili ad una serie di soggetti su vasta scala. Anzi, considerata la rilevanza comunitaria di tali interessi, ancor più sollecita dovrà dimostrarsi la ricerca di un solerte ripristino della piena comunione ecclesiale.

Sembra, in questi termini, consentito chiedersi, rispondendo poi affermativamente: "Non dovrebbe quella solidarietà che si assume propria della *communitas fidelium* invitare (di più, obbligare) i giudici e gli interpreti autentici della Chiesa ad aprirsi ad una tutela nuova e sostanziale nei confronti di quegli interessi che, per essere tipicamente ecclesiali, sono, meno di altri, suscettibili di essere descritti come personali e diretti?"⁶³¹.

A tal proposito è di grande ausilio considerare la mutevolezza delle situazioni giuridiche ecclesiali, al pari della corrispondente variabilità istituzionale, associandola alle sempre più incalzanti richieste di partecipazione dei fedeli laici all'azione intera della Chiesa⁶³²; il che non può che condurre ad attribuire, alle situazioni giuridiche nascenti da tale nuova forma di azione, in quanto di natura diffusa e, perciò - seppur riconosciute soltanto indirettamente dalla normativa vigente - di primaria

⁶³⁰ *Ibidem*.

⁶³¹ Cfr. ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, *Dinamiche interne e proiezioni esterne dei fenomeni associativi nella Chiesa*, in *Ius Ecclesiae*, IV, 1992, p. 510.

⁶³² Cfr. ANTONIO MARIA ROUCO VARELA, *Die katholische Rechtstheologie heute. Versuch eines analytischen Überblickes*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXLV, 1976, p. 7.

importanza per la *communio Ecclesiae*, pieno titolo per essere azionate sia in sede di ricorso gerarchico che in sede di processo amministrativo. È necessario, ovviamente, che si subisca un effettivo tipo di pregiudizio dell'interesse diffuso tutelato, ma, una volta verificata tale circostanza, nulla osterebbe al riconoscimento dell'azionabilità in sede di contenzioso amministrativo di tali posizioni giuridiche. In caso contrario, di non poco conto si rivelerebbe l'impatto in termini di danno nei confronti di situazioni le quali, proprio per la loro attinenza, più o meno diretta, con la dimensione comunitaria della Chiesa, mostrano una maggiore meritevolezza di tutela e protezione⁶³³.

3.2.5. Profili processuali di tutela dell'interesse diffuso: questione di rito o di merito? Parametri di individuazione.

Rebus sic stantibus, la legittimazione spettante, *ex can. 1476 C.I.C.*, ad ogni fedele, sia esso battezzato o meno, necessita di una ulteriore specificazione e, alla stregua di quanto puntualizzato dalla stessa *Sectio Altera*, di un collegamento con una situazione giuridica che sia riconosciuta, seppur indirettamente, dalla legge. Nell'interesse diffuso, poi, è necessario, in particolar modo, analizzare quali possano essere i vari criteri di differenziazione che esso deve presentare rispetto agli interessi di carattere generale e, soprattutto, in che senso e secondo quali

⁶³³ Cfr. EDUARDO BAURA, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, cit., p. 52, il quale evidenzia: “Nel caso dei diritti dei fedeli nella Chiesa è indispensabile tenere presente la realtà della Chiesa come comunione e la dottrina della partecipazione di tutti i battezzati al fine della Chiesa; se a ciò si aggiunge la convenienza di superare la concezione liberale e individualistica dei diritti, si potrebbe arrivare ad un concetto di legittimazione più largo, che consenta ai fedeli di difendere i loro diritti nei confronti di certi atteggiamenti o condotte (positive o omissive) dell'autorità ecclesiastica che, alla fin fine, danneggiano il bene delle anime [...]”.

parametri esso possa mostrare riferibilità ed appartenenza ad un determinato soggetto⁶³⁴.

Proprio in relazione alla sussistenza della *legitimatío ad causam* a tutela degli interessi diffusi, l'incertezza sembra contraddistinguere anche il giudice amministrativo, mostrando come le soluzioni raggiunte siano ben lontane dall'espletare una funzione di chiarificazione concettuale. Nel *decretum* del 21 novembre 1987, invero, la Segnatura Apostolica opera, addirittura, una *fictio iuris* in relazione alla capacità processuale nei confronti dei ricorrenti (la quale sarebbe, sulla base del responso di interpretazione autentica, da escludersi), per valutare se sussista, in questi ultimi, la legittimazione a proporre ricorso.

Ad avviso del Supremo Tribunale, non senza profili di equivocità, “*determinandum est num revera habeatur fundamentum seu titulus iuridicus sufficiens ad recurrendum, quod pendet a natura et a quantitate gravaminis passi*”⁶³⁵. Tuttavia, un simile aspetto “*non ad meritum causae pertinet*”, giacché “*agitur de praeliminari examine ad comprobandum utrum interesse, quod dicitur laesum decretum Episcopi, conditionibus respondeat supra memoratis*”.

Autorevole dottrina non ha mancato di sottolineare come oggetto di critica debba essere, *in primis*, la profondità dell'esame in merito alla legittimazione ad agire, richiesta sia dall'interpretazione autentica che dalla *Sectio Altera*, a discapito del tenore abbastanza aperto del can. 1737 C.I.C., ove tale argomento riceve una regolamentazione relativamente al ricorso in sede di contenzioso amministrativo⁶³⁶. È fatto notorio, tuttavia,

⁶³⁴ Sul punto cfr. SERGIO FELICE AUMENTA, *La tutela dei diritti dei fedeli nel processo contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 139.

⁶³⁵ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, cit., p. 202.

⁶³⁶ Cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, cit., p. 281, il quale osserva: “*Aquí conviene hacer una precisión importantísima: no basta sentirse perjudicado, como podría parecer que dice el canon, ya que esto llevaría a afirmar la suficiencia de una simple motivación psicológica para recurrir pero tampoco es preciso que el Superior compruebe objetivamente a limine la lesión, definiendo sus qualidades. Aquí es donde es muestra opinión, ha errad la respuesta de la P. Comisión, que considera legitimadas a las*

che la *Sectio Altera* richieda, per essere considerati legittimati al ricorso, una “*relatio insuper proportionalitatis adesse debet inter interesse laesum et motiva, quae Superiorem duxerunt ad actum administrativum eliciendum*”. Si tratta di un giudizio che, lo si ripete, poco si aggrada ad una giurisdizione di legittimità e, tanto meno, ad una tipologia di esame che in sede di previa ammissibilità dovrebbe essere chiamato a condurre il giudice amministrativo.

Quanto evidenziato si accresce in valore allorché si consideri come tale “*relatio proportionalitatis*” dovrebbe sussistere in sede di ricorso gerarchico, ove, ben difficilmente, il Superiore gerarchico avrà la possibilità di effettuare un compiuto apprezzamento circa un simile bilanciamento tra interesse danneggiato e motivazioni che hanno dato causa all’atto emanato dall’organo amministrativo, vuoi a causa della innegabile lacunosità dell’istruttoria che caratterizza tale istanza⁶³⁷, vuoi per la istituzionale vicinanza ai secondi che contraddistingue il soggetto giudicante⁶³⁸.

Tale requisito, corroborato, forse, dallo scopo di negare tutela ai c.d. “*Bagatelleverträge*”, in un ordinamento dove, tuttavia, anche tali situazioni sono suscettibili di rivestire una qualche importanza, non infirma certamente la propugnata azionabilità di quel *genus* di interessi che si va delineando come diffusi. Invero, la generalità che tali interessi

personas ‘con tal que verdaderamente hayan sufrido perjuicio’ otorgando al juez incluso poder discrecional para apreciar esa lesión, sin que se requiera la ‘certeza moral del can. 1608’. El comprobar tal extremo pertenece al fondo de la cuestión, no a la legitimación, que es un requisito previo para entrar a examinar el fondo, y que no puede, por tanto, supeditarse a esa exigencia. Lo que la legitimación requiere es esto: que de los hechos aducidos por el recurrente se deduca la lesión, al menos de modo provisional lo cual será apreciado por el superior, o al juez en su caso, a primera vista, sin penetrar en el fondo del recurso”.

⁶³⁷ Cfr. CARLO GULLO, *Il ricorso gerarchico: procedura e decisione*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., p. 95.

⁶³⁸ Cfr. LUIGI ARCIDIACONO, (voce) *Ricorso gerarchico*, in in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVII, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1991, p. 6; LEOPOLDO MAZZAROLLI, *La tutela del cittadino nell’amministrazione: i ricorsi amministrativi*, in LEOPOLDO MAZZAROLLI - GIUSEPPE PERICU - ALBERTO ROMANO - FABIO ALBERTO ROVERSI MONACO - FRANCO GAETANO SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, 2° ed., vol. II, Monduzzi Editore, Bologna, 2005, pp. 423-426.

avvolge, comporta una certa rilevanza sociale, rendendoli suscettibili di apprezzamento anche a fronte di motivi per i quali è stato emanato l'atto amministrativo oggetto del contendere; da qui la non proprio luminosa congruenza di un giudizio di mera quantificazione degli interessi contrapposti, il quale sembra, per lo più, proclive ad una risoluzione di un conflitto, piuttosto che alla restaurazione della *communio* ecclesiale. La distorsione circa l'uso del concetto di legittimazione attiva viene, ulteriormente, dimostrata ancora dal *decretum* in esame: in tal caso l'interesse azionato dai fedeli ricorrenti, senza dubbio di natura diffusa, viene ritenuto “*non in lege ita fundatum ut legitimet verum recursum*”⁶³⁹. Innanzitutto una simile affermazione sembra quasi sottintendere una sorta di graduazione del radicamento di un interesse nel dato normativo, così da concedere o negare la legittimazione ad agire nel caso in cui tale interesse non venga ritenuto idoneo a raggiungere un sufficiente livello di profondità legislativa. Come già si è sottolineato in precedenza, la tutela di una determinata posizione giuridica soggettiva, anche per via indiretta, può essere antitetica soltanto alla sua non-tutela; esperimenti volti a misurare l'intensità dell'impatto sociale non possono che nuocere ad un ordinamento peculiare quale quello canonico, soprattutto in epoca post-conciliare⁶⁴⁰.

In secondo luogo, la negazione della legittimazione ad agire ad un certo gruppo di fedeli comporta, in linea di massima, l'automatica negazione, in capo a questi ultimi, della titolarità dell'interesse dedotto in giudizio, giacché proprio in ciò consiste la legittimazione processuale: nell'affermarsi titolare dell'interesse che si ritiene meritevole di tutela e non nella titolarità di un interesse effettivamente preso in considerazione

⁶³⁹ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, cit., p. 203.

⁶⁴⁰ Cfr. ANTONIO IACCARINO, *Il principio di equità nel diritto amministrativo della Chiesa*, cit., pp. 473-474, il quale nota come le situazioni giuridiche a rilevanza diffusa, “anche se nate in contesti diversi e finalizzate ad ambiti di esercizio lontani da quelli propri della Segnatura Apostolica, [...] sono evidentemente evocative di molti temi ecclesiologici propri del Vaticano II e della successiva riflessione”.

dall'ordinamento giuridico⁶⁴¹. In questo secondo caso, infatti, ci si trova dinanzi ad una questione attinente al merito del ricorso e, in particolar modo, al fatto se, sulla base della situazione giuridica azionata, possa sussistere o meno un vero ed autentico diritto, riconosciuto dalla legge, all'ottenimento della pronuncia richiesta; sulla cui fondatezza, poi, spetterà al giudice decidere⁶⁴².

Qualora quest'ultimo, poi, dovesse decidere di dichiarare la non legittimazione in capo a determinati soggetti, dovrà limitarsi a dichiarare la non appartenenza ad essi di quell'interesse dedotto in giudizio⁶⁴³, non potendo motivare in alcun modo la sua decisione in base alla non

⁶⁴¹ Sul punto cfr. ANDREA PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, 5° ed., cit., p. 316, il quale evidenzia: "Per evitare possibili confusioni è opportuno tenere nettamente distinti legittimazione ad agire ed interesse ad agire [...]. La distinzione tra legittimazione e interesse ad agire è, almeno nella sua formulazione, estremamente chiara: la *legitimatio ad causam* attiene alla relazione del soggetto con il diritto sostanziale dedotto in giudizio; l'interesse ad agire indica una situazione di fatto in cui versa il diritto". Di conseguenza, come è stato rilevato, "l'interesse ad agire suppone la legittimazione mentre questa non implica l'interesse; logicamente, il problema della legittimazione precede il problema dell'interesse ad agire": così FRANCESCO CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, 2° ed., Società Editrice "Il Foro italiano", Roma, 1951, p. 182.

⁶⁴² Cfr. MARIA FAUSTA MATERNINI ZOTTA, *Le associazioni ecclesiali tra pubblico e privato*, in ASSOCIAZIONE CANONISTICA ITALIANA (a cura di), *Le associazioni nella Chiesa. Atti del XXIX Congresso Nazionale di Diritto Canonico. Trieste, 7-10 settembre 1998*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1999, p. 66, la quale evidenzia: "La *Sectio Altera*, nel suo responso, analizza la capacità processuale e la assimila alla capacità d'agire (*legitimatio ad causam - legitimatio ad processum*) evidenziando come si debba tener presente l'interesse del soggetto, e poiché la capacità di essere parte non può non identificarsi con la capacità di stare in giudizio, in pratica la *legitimatio ad causam* viene colta come una dimostrazione dell'interesse del soggetto, diventando un tutt'uno con l'azione".

⁶⁴³ Cfr. GIOVANNI VERDE, *Profili del processo civile. I. Parte generale*, 7° ed., Jovene, Napoli, 2008, p. 153, il quale osserva: "Non è facile stabilire come si distingue la legittimazione dall'esistenza di un diritto. È opportuno, a tal fine, partire da un esempio: l'attore chiede la condanna del convenuto al pagamento di una somma di danaro, assumendo di esserne creditore. In questa semplicissima posizione processuale si devono tenere distinti due aspetti: quello della reale esistenza del credito, che sarà fissato al tempo della emanazione del provvedimento giudiziale; quello della possibilità che il provvedimento richiesto sia emanato, producendo effetti per l'attore e per il convenuto. Quest'ultimo è un aspetto che viene in rilievo già al momento della proposizione della domanda giudiziale ed è inevitabilmente collegato alla maniera secondo cui è stata prospettata la pretesa o, in genere, è stata delineata la controversia. È già in questo momento che il giudice deve chiedersi se il provvedimento richiesto, ammesso che sia fondata la domanda giudiziale, possa essere concesso a favore dell'attore e contro il convenuto. Se al quesito il giudice dà risposta positiva, possiamo dire che la domanda è stata proposta da persona legittimata (attivamente) contro persona legittimata (passivamente)".

sufficiente considerazione giuridica di esso; pena, una invasione di campo nel merito⁶⁴⁴. Valutazione nel merito che, invece, sembra aver compiuto la *Sectio Altera* nel dichiarare inammissibile il ricorso dei fedeli, portatori di un interesse puramente spirituale alla conservazione del proprio edificio sacro⁶⁴⁵.

Nè è possibile evitare di dolersi della circostanza per cui un tale errore sia stato, indebitamente, ripetuto, come visto, anche nella dinamica di un provvedimento del gennaio 1990, nel quale la *Sectio Altera* si è limitata, per spiegare la mancanza di legittimazione in capo ai ricorrenti, a riprodurre pedissequamente quanto statuito nel *leading case* del 1987. Trattasi di un *trend* alquanto pericoloso, sostanzialmente emule di quanto già visto nella giurisprudenza italiana, ove, argomentando dalla carenza di legittimazione ad agire del ricorrente, alla quale si aggiunge anche quella già esaminata in relazione all'interesse ad agire, si giunge a proclamare non tutelato o non sufficientemente tutelato l'interesse azionato in giudizio⁶⁴⁶.

⁶⁴⁴ *Ivi*, p. 155: “Il problema dei destinatari [...] è diverso dal problema del merito. È infatti possibile che il giudice rigetti la domanda per difetto di legittimazione (attiva o passiva) senza scendere all'esame del merito”. Cfr. anche CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., pp. 172-173: “Cosicché per verificare la sussistenza del requisito della legittimazione ad agire si dovrà avere riguardo non alla effettiva sussistenza del diritto dedotto in giudizio in capo a colui che agisce, quanto piuttosto al fatto che l'attore si affermi titolare del diritto. Le questioni sono nettamente distinte: la carenza della titolarità del diritto comporta il rigetto nel merito della domanda, alla carenza della legittimazione ad agire consegue, invece, una pronuncia di rito”.

⁶⁴⁵ Osserva MANUEL JESÚS ARROBA CONDE, *Diritto processuale canonico*, cit., p. 259, che “il codice non distingue direttamente la questione (della legittimazione, n.d.r.), che viene integrata nella generale condizione dell'interesse ad agire, ex can. 1501. Questo interesse a volte viene riconosciuto soltanto a chi già si trova in una situazione giuridica iniziale che, almeno di fatto, lo lega direttamente al merito della controversia concreta. Perciò alcune cause possono essere introdotte soltanto da determinati soggetti, che sono gli unici titolari dell'azione”.

⁶⁴⁶ Cfr. Cass., 20 dicembre 1996, n. 11404, in *Dir. ind.*, 1997, p. 313 ss. Come evidenziato da GIORGIO COSTANTINO, *Brevi note sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi davanti al giudice civile*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, cit., p. 227, tuttavia, “la constatazione delle difficoltà di individuazione dei fenomeni non possono, però, indurre l'interprete a ritenere senz'altro giuridicamente irrilevanti gli interessi diffusi e ritenere, quindi, che le strutture processuali attualmente disponibili possano essere utilizzate esclusivamente in funzione di interessi individuali”.

Dinanzi all'interesse dei fedeli al mantenimento del proprio edificio di culto non appare, poi, condivisibile ritenere tale interesse non fondato, in misura adeguata, nella legge, giacché lo stesso can. 1222, §2, *C.I.C.* sembra, nel caso concreto, assicurare, unitamente alla *salus animarum*, proprio la possibilità di azionare detto interesse⁶⁴⁷. Esso, inoltre, si presenta con una rilevanza spiccatamente diffusa, giacché, considerata la portata comunitaria della situazione vantata, ampio risulta il pregiudizio per la promozione dell'armonia all'interno della medesima comunità, inferto dall'atto amministrativo. In questa prospettiva, chiarita la reale natura del concetto di legittimazione ad agire, occorre riconoscerne la portata di elemento preliminare per lo stesso esame del ricorso, che, giudicata l'effettiva titolarità dell'interesse dedotto *in iudicio*, deve, necessariamente, concentrarsi, ma solo a questo punto e con apertura alla fase di merito, sulla verifica della sua reale fondatezza nella legge, nonché sulla possibilità, qualora a carattere diffuso, di soggettivizzazione in capo al ricorrente⁶⁴⁸.

Ciò posto, data la tipica assenza di rapporti giuridici preesistenti con il bene oggetto della situazione giuridica, è noto come la giurisprudenza italiana abbia intrapreso, in materia di interessi diffusi, un'opera di enucleazione dei criteri idonei a differenziare tali situazioni, in maniera tale da ammetterle alla tutela giurisdizionale e colmare quella lacuna, in essi presente, costituita dalla rilevanza giuridica soltanto indiretta del rapporto tra soggetto e bene⁶⁴⁹. Il percorso argomentativo

⁶⁴⁷ Cfr. can. 1222, §2, *C.I.C.*: “*Ubi aliae graves causae suadeant ut aliqua ecclesia ad divinum cultum amplius non adhibeatur, eam Episcopus diocesanus, audito consilio presbyteriali in usum profanum non sordidum redigere potest, de consensu eorum qui iura in eadem sibi legitime vindicent, et dummodo animarum bonum nullum inde detrimentum capiat*”.

⁶⁴⁸ In questo senso cfr. FRANCESCO CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Tomo I, cit., p. 415.

⁶⁴⁹ Da segnalare una recente pronuncia di Cons. Stato, Sez. IV, 16 novembre 2011, n. 6050, in www.giustamm.it, ove, ai fini del riconoscimento della legittimazione dell'ente ad agire a tutela di un interesse diffuso o collettivo, viene sancito come irrilevante il dato formale del possesso della personalità giuridica, dovendo guardarsi al dato sostanziale dell'effettiva sua rappresentatività rispetto all'interesse di cui si assume portatore. Pertanto, come giustamente osservato da ROBERTO GAROFOLI -

nel sistema canonico si presenta in termini parzialmente differenti. Pacificamente, può parlarsi di posizioni giuridiche caratterizzate dall'elemento della contitolarità, in capo ad una serie di soggetti, del medesimo interesse verso un bene a cui non sono legati da un rapporto giuridico⁶⁵⁰. Tuttavia non pare imprescindibile l'enucleazione di criteri atti a differenziare, all'interno di tali posizioni, determinati soggetti legittimati, sostituendo, così, all'assenza del rapporto giuridico diretto con il bene, un criterio ugualmente idoneo a svelare come il pregiudizio si radichi proprio in capo a quei determinati soggetti.

Tali criteri, in realtà, hanno una loro utilità anche in diritto canonico, ma non certamente al fine di ovviare all'assenza di un rapporto diretto con il bene oggetto dell'interesse diffuso, bensì in qualità di entità sintomatiche che dimostrino l'avvenuto pregiudizio della relazione tra bene tutelato ed interesse meta-individuale⁶⁵¹. Il sistema giuridico ecclesiale, invero, non riconosce unicamente fattispecie di rapporti giuridici intercorrenti tra soggetti e beni suscettibili di rilevanza giuridica, ma anche, anzi, in via preliminare, rapporti di natura spirituale

GIULIA FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1901, "è necessario accertare in concreto che la rappresentatività dell'ente nei confronti dei propri associati sia tale da consentirgli di intervenire a tutela di un interesse da considerarsi non come semplice sommatoria degli interessi dei singoli associati, ma come interesse proprio dell'associazione, in virtù, ad esempio, di precise disposizioni statutarie che prevedano espressamente la tutela di determinati interessi da considerarsi conformi a quelli del gruppo sociale di riferimento. Occorre inoltre accertare che l'interesse tutelato in sede giurisdizionale dall'associazione non sia conflittuale, neanche in potenza, con quello anche solo di uno dei consociati, oppure che non vengano tutelate le posizioni giuridiche solo di parte dei consociati stessi".

⁶⁵⁰ Cfr. VITTORIO DENTI, *Interessi diffusi*, cit., p. 306, il quale parla di "contitolarità di situazioni di interesse da parte di una pluralità di soggetti non identificati o identificabili in base alla preesistenza di rapporti giuridici rispetto al bene". In senso parzialmente differente cfr. ANDREA PROTO PISANI, *Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi (o più esattamente: superindividuali) innanzi al giudice civile ordinario*, cit., p. 264, il quale parla di "ipotesi in cui le situazioni di vantaggio siano immediatamente riferibili ad una pluralità di soggetti, tutti ugualmente interessati al conseguimento di uno stesso bene giuridico, quando non sia possibile individuarne la disciplina processuale nel litisconsorzio necessario in quanto fuoriescono dal settore della contitolarità".

⁶⁵¹ Sul punto cfr. ARTURO CARLO JEMOLO, *L'interesse dei fedeli alla venerazione di un'immagine sacra*, cit., p. 164, il quale, con le sue solite intuizioni da precursore, osservava come "[...] il diritto della comunità si fonda su un particolare rapporto che la lega alla chiesa, o sul danno economico che deriverebbe dal provvedimento".

e morale con il bene tutelato; rapporti che, godendo di protezione da parte del diritto, finanche in forma equitativa o residuale, a tenore del can. 19 *C.I.C.*, risultano rivendicabili dinanzi al giudice amministrativo, diventando, perciò, giuridicamente azionabili, in un'accezione, però, differente rispetto a quella assunta dallo stesso termine nel diritto statale. In questa prospettiva va ribadito come, ad esempio, i fedeli ricorrenti avverso la riduzione di una Chiesa ad uso profano e non sordido possano, *ex can. 1222 C.I.C.*, lamentare la lesione di un preciso bene. In questo caso sarà il *bonum animarum* l'oggetto precipuo della situazione di interesse diffuso alla conservazione della chiesa, con un rapporto di natura eminentemente spirituale, ed una serie di criteri (insediamento, partecipazione al procedimento *et similia*) utili a conferire una misura del pregiudizio subito, a localizzarlo ed a delinare i reali soggetti colpiti dal provvedimento, non certo a fornire una relazione sostitutiva del rapporto giuridico tra bene tutelato ed interesse azionato.

Ne deriva la differenza sostanziale di funzione che tali criteri assumono in diritto canonico, *id est* quella di agevolare e rafforzare l'individuazione di un rapporto, suscettibile di azionabilità in giudizio, tra l'interesse diffuso ed il bene che ne è oggetto, nulla avendo a che fare con la funzione sostitutiva di un tale titolo di giustificazione processuale. La giurisprudenza amministrativa, dal canto suo, dimostra quanti siano i criteri utili a verificare se e di quale entità sia il *gravamen* patito dai portatori di interessi diffusi. Nel *leading case* del 1987, invero, la *Sectio Altera*, probabilmente soltanto *ad abundantiam*, al fine di giustificare la portata preclusiva della sua statuizione, ne fornisce un'ampia rassegna, abbandonandosi ad un'accurata teorizzazione circa il pregiudizio necessario al ricorso avverso il provvedimento in oggetto⁶⁵².

⁶⁵² Cfr. GIUSEPPE LOBINA, *La difesa dei diritti fondamentali nelle procedure amministrative riguardanti la rimozione dei parroci e la dimissione dei religiosi*, in EUGENIO CORECCO - NIKLAUS HERZOG - ANGELO SCOLA (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico)*, cit., pp. 333-334.

Un criterio utile per apprezzare la valenza della protezione invocata viene avanzato quasi *incidenter tantum*: precisamente, laddove la *Sectio Altera* si sofferma ad indagare se, tra i ricorrenti, sussista o meno la realizzazione di una forma di litisconsorzio attivo, sostenendosi: “*In casu de quo agimus non omnia membra Coetus ac consociationis «...» in quam Coetus confluere videtur, fideles erant paroeciae, neque efformare intendebant consortium litis, de quo verosimiliter cogitare coeperunt tantum post interpretationem authenticam Pontificiae Commissionis*”⁶⁵³. Qui sembra attribuirsi rilevanza ad una effettiva forma di partecipazione o militanza pregressa in favore del bene o nel suo utilizzo, la quale localizza il pregiudizio in capo a chi si sia, effettivamente ed attivamente, interessato a quel determinato bene.

Restando nell’ambito del *leading case*, è ben difficile, alla luce di quanto osservato, giungere a negare *in toto* la rilevanza dell’interesse appartenente a quanti si siano effettivamente e fermamente prodigati, all’interno della comunità di fedeli, per il reperimento dei mezzi economici ed organizzativi necessari alla costruzione di una chiesa e/o alla ristrutturazione di una determinata parrocchia. Si tratta di soggetti in qualche modo legati all’aggregazione parrocchiale non in virtù di un rapporto giuridico vantato, bensì di un interesse sostanziale differenziato nei confronti di tali beni, rispetto alla stessa generalità dei fedeli. Appare imprescindibile accordare, perciò, tutela giurisdizionale, dinanzi all’atto illegittimo di un Vescovo con il quale si ordina la demolizione di tali beni, quantunque esista una norma giuridica che delinea soltanto indirettamente, a loro favore, una situazione giuridica⁶⁵⁴.

Cfr. anche EDUARDO LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 551.

⁶⁵³ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, cit., p. 201.

⁶⁵⁴ Sul punto cfr. ARTURO CARLO JEMOLO, *L’interesse dei fedeli alla venerazione di un’immagine sacra*, cit., p. 168, il quale già individuava, per ragioni di coerenza, un *vulnus* manifesto nella tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche canoniche, allorquando osservava che “i terzi che abbiano un interesse, quale si sia, hanno facoltà di essere sentiti e di far vagliare le loro ragioni: come pure hanno diritto di ricorso”.

Viepiù che l'interesse di tali soggetti, benché sia ubicato ad un livello di indifferenziazione, rimane pur sempre condiviso con quanti, in tale opera, si siano effettivamente prodigati, dovendosi a tal proposito rammentare come il bene oggetto di un interesse diffuso non sia suscettibile di appropriazione esclusiva⁶⁵⁵. In questi casi, perciò, allegando il particolare rapporto con il bene, i ricorrenti chiedono la tutela dell'interesse al mantenimento della chiesa parrocchiale nonché alla cura pastorale in essa instauratasi, rivendicando interessi comunque comuni ad ogni fedele partecipe della comunità. Tanto più che tali forme di contribuzione alla vita della Chiesa presentano un forte connotato di attualità, con ampi margini di raffronto rispetto al mutamento della realtà sociale dei rapporti interpersonali in termini di aggregazione⁶⁵⁶.

Il diniego di una forma adeguata di tutela nei confronti delle posizioni giuridiche *de quibus* appare, così, fortemente contraddittorio: non può, invero, per un verso, sollecitare e promuovere la partecipazione ed il sostentamento dei fedeli all'azione ecclesiale, per poi escludere, parallelamente, la loro legittimazione ad adire il giudice amministrativo laddove siano intenzionati a tutelare l'interesse all'osservanza della disciplina ecclesiastica, in particolar modo “nel ministero della parola, nella celebrazione dei sacramenti e sacramentali, nel culto di Dio e dei Santi e nell'amministrazione dei beni”⁶⁵⁷.

⁶⁵⁵ Cfr. FRANCESCO CARINGELLA - GIUSEPPE DE MARZO, *Manuale di diritto civile. I. Persone, famiglia, successioni, proprietà*, 2° ed., Giuffrè, Milano, 2008, p. 24.

⁶⁵⁶ Cfr. ERNESTO CAPPELLINI, *La tutela dei diritti delle comunità territoriali: diocesi e parrocchia*, cit., p. 94, il quale nota come “al centro della pastorale attuale sta il problema di rendere le nostre diocesi e, ancor più, le nostre parrocchie comunità dove il senso di appartenenza da fatto geografico diventi consapevolezza di una rete di obblighi e di diritti che nobilita la presenza di ogni fedele e gli domanda il dinamismo di una partecipazione corresponsabile”.

⁶⁵⁷ *Ivi*, p. 95. Di significativa rilevanza anche le parole del SINODO DEI VESCOVI, *La giustizia nel mondo (Convenientes ex universo, 30/11/1971)*, Tipografia Vaticana, Città del Vaticano, 1971, p. 19, e reperibile anche in *Enchiridion Vaticanum*, vol. IV, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1978, n. 4/1276: “Siano i laici a svolgere le principali funzioni per quanto attiene alle proprietà della Chiesa ed abbiano parte attiva nell'amministrazione dei suoi beni”. A tal proposito non può non evidenziarsi come una “parte attiva” potrebbe essere loro riconosciuta unicamente qualora si conferisse

In relazione ad un tale profilo contraddittorio non può non auspicarsi una più diretta partecipazione dei laici nella gestione degli aspetti organizzativi di ogni singola comunità, giacché, come è stato acutamente osservato, “tutti i membri di un ente ecclesiastico (diocesi, parrocchia, associazioni) sono abilitati anche ad una azione giuridica, mediante ricorso all’autorità competente, qualora ritengano che l’ente di cui fanno parte venga danneggiato da una azione dei rappresentanti legali o degli amministratori diretti; l’origine di tale facoltà sta nell’essere membri dell’ente e nel diritto-dovere generale di partecipare all’azione pastorale della Chiesa”⁶⁵⁸. Ed il mezzo per superare tale contraddizione è stato suggerito anche dalla Conferenza Episcopale Italiana, laddove ha evidenziato come “i valori della corresponsabilità e della partecipazione devono essere vissuti non soltanto nel momento del reperimento delle risorse necessarie alla vita della Chiesa, ma anche in quello della loro amministrazione. Fermo restando il particolare tipo di responsabilità del Vescovo e del parroco, tutti i fedeli, ma soprattutto i laici, sono chiamati a mettere a disposizione la loro competenza ed il loro senso ecclesiale collaborando, disinteressatamente, ai diversi livelli dell’amministrazione ecclesiastica”⁶⁵⁹.

La reale e concreta partecipazione all’amministrazione delle realtà della Chiesa arricchita, in alcuni casi, da una solida militanza pregressa in favore del bene pregiudicato, appaiono, alla luce di tali, probanti, statuizioni, criteri idonei ad una forma di soggettivizzazione, in capo ad alcuni fedeli, di un interesse a rilevanza diffusa, aprendo, perciò, le porte ad una sua tutela in sede giurisdizionale⁶⁶⁰. Il medesimo ordine di

l’azionabilità in giudizio delle posizioni giuridiche di interesse diffuso, aventi ad oggetto la salvaguardia del patrimonio storico della Chiesa.

⁶⁵⁸ Cfr. MARIO MARCHESI, *Il laico e l’amministrazione dei beni della Chiesa*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 3, 1989, p. 336.

⁶⁵⁹ Cfr. CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Sovvenire alle necessità della Chiesa*, in *Notiziario C.E.I.*, 7, 1998, p. 173.

⁶⁶⁰ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, cit., p. 420, la quale evidenzia come “le soluzioni prospettate per definire i vari elementi del ricorso risultino appartenere a modelli opposti: se per il

considerazioni può essere, altresì, sostenibile in relazione ad un'attiva partecipazione del fedele alla comunità religiosa di cui è membro, nella misura in cui tutto ciò che contribuisca a mutare l'equilibrio e l'assetto della comunità *de qua* non può che riguardare anche tale soggetto, seppur non in via esclusiva.

La *Sectio Altera*, tuttavia, non sembra condividere una simile impostazione teorica: invero il giudice amministrativo, richiamando il can. 1222, §2, *C.I.C.*, ritiene: “*cum agatur de destinanda ecclesia usui non sordido, Codex Iuris Canonici exigit consensum eorum qui iura in ecclesiam sibi legitime vindicant et quod bonum animarum detrimentum non capiat [...]. Iura de quibus sermo fit in canone sunt praesertim iura patrimonialia vel eis assimilata, quae magna ex parte e fundatione vel aedificatione ecclesiae exsurgunt*”⁶⁶¹. Si evince come, ad avviso del Supremo Tribunale, nel caso di una simile destinazione per un edificio di culto siano rilevanti, in sede giudiziale, unicamente gli interessi di carattere patrimoniale o para-patrimoniale vantati dai fedeli.

Proprio questo risulta essere uno dei talloni d'Achille della pronuncia in esame, nella misura in cui si trascura la reale portata del can. 1222, §2, *C.I.C.*, ad avviso del quale il Vescovo detiene la potestà di ridurre una chiesa ad uso profano “*dummodo animarum bonum nullum detrimentum capiat*”, cosicché piena legittimazione possono, invece, avere i fedeli a ricorrere avverso simili provvedimenti, allegando proprio un *detrimentum bono animarum* e chiedendo, altresì, la protezione di un interesse a rilevanza tipicamente diffusa, quantunque non di carattere *stricto sensu* patrimoniale. Peraltro, appare addirittura più calzante per un tribunale appartenente ad un ordinamento giuridico statale il prosieguo

petitum si è affermata l'impostazione in senso oggettivo, che restringe l'obiettivo dell'azione al solo annullamento dell'atto, per la legittimazione ad agire è stata preferita la comprensione in senso soggettivo, che circoscrive gli aventi diritto ai titolari di una posizione giuridica qualificata. È deplorabile, poi, constatare che per entrambe le questioni sia prevalsa l'esegesi che riduce maggiormente gli strumenti di difesa, tanto sotto il profilo oggettivo quanto in quello soggettivo”.

⁶⁶¹ Cfr. SUPRENUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, cit., p. 203.

della pronuncia, per cui: “*Suppressio Ecclesiae pro recurrentibus fons esse potest quorundam incommodorum seu difficultatum, v. gr. ob longius iter faciendum, ob deficientem organizationem vel haud prosperam curam pastoralem et alia. Sed huiusmodi interesse, etsi reale, non apparet in lege ita fundatum ut legitimet verum recursum, ansam quidem praebere potest pro petitione gratiae, minime vero pro recursu iuridico*”⁶⁶².

Numerose si rivelano le perplessità suscitate da un tale inciso: innanzitutto, come si evince dall’*iter* processuale, il Cardinale-Prefetto della Segnatura Apostolica, in base al disposto sancito dall’art. 113 delle *Normae Speciales*, “*iussit ut [...] executio impugnatae decisionis suspenderetur*”⁶⁶³. Circa la natura del giudizio di sospensione degli effetti dell’atto amministrativo, significative appaiono le osservazioni di autorevole dottrina, secondo cui “*el tribunal debe juzgar en esa causa incidental si la ejecución del acto amenaza causar un dano irreparable a los derechos subjetivos del recurrente*”⁶⁶⁴. Non che un tale tipo di giudizio presenti una qualche rilevanza ai fini del merito della causa, ma la circostanza che, in sede di sospensione degli effetti dell’atto impugnato, si sia riconosciuta l’irreparabilità e la consistenza del danno di cui erano passibili i ricorrenti, unitamente ad una, seppur sommaria, fondatezza della posizione giuridica vantata⁶⁶⁵ (in caso contrario la

⁶⁶² *Ibidem*.

⁶⁶³ Cfr. RAFFAELE COPPOLA, *L’effetto sospensivo nel processo davanti alla Sectio Altera della Segnatura Apostolica*, cit., p. 349.

⁶⁶⁴ In questi termini cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *La tutela de los derechos subjetivos ante la Sección II de la Signatura Apostolica*, in EUGENIO CORECCO - NIKLAUS HERZOG - ANGELO SCOLA (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico)*, cit., p. 578.

⁶⁶⁵ Cfr. RAFFAELE COPPOLA, *L’effetto sospensivo nel processo davanti alla Sectio Altera della Segnatura Apostolica*, cit., p. 348: “La richiesta di sospensione, ove si ritenga di proporla, deve avvenire tramite istanza [...] annessa al ricorso giurisdizionale amministrativo, che dovrà essere fondata su «motivi gravi» [...] consistenti [...] nella gravità e nell’irreparabilità del danno derivante al fedele, in caso di accoglimento del ricorso, dall’impossibilità di essere reintegrato nella situazione antecedente all’esecuzione dell’atto impugnato”.

sospensione non sarebbe stata concessa), lascia alquanto disorientati dinanzi al *quantum* di irrilevanza giuridica posseduto, ad avviso della *Sectio Altera*, dagli interessi diffusi azionati dal *coetus fidelium*.

Sembra, poi, alquanto complesso, pur tralasciando le concrete risultanze istruttorie del caso di specie, concordare sul fatto che nell'ordinamento canonico il can. 1222 *C.I.C.* legittimi ad un vero e proprio ricorso giurisdizionale soltanto chi vanti diritti patrimoniali sul bene oggetto del contendere, dovendo, invece, l'aspetto puramente patrimoniale indietreggiare, nella dinamica del giudizio contenzioso amministrativo, rispetto alla preminente istanza di tutela di qualunque tipo di situazione soggettiva, affinché il processo canonico, come riflesso del diritto sostanziale, si ponga quale autentico *speculum iustitiae* e quale paradigma di strumento giuridico realmente equo⁶⁶⁶.

La portata della pronuncia si atteggia, inoltre, in maniera ancor più deludente allorquando la *Sectio Altera* procede ad estendere le proprie considerazioni all'interesse generale “*quo omnes fideles habent pro conservandis aedibus sacris vel monumentis Ecclesiae arte vel historia praestantibus. Fideles possunt auctoritati ecclesiasticae superiori optata sua vel quaerimonias pandere; interesse tamen huiusmodi fundamentum nullo modo praebet pro recursu hierarchico exhibendo*”⁶⁶⁷.

In questa prospettiva appare difficoltoso negare, in via generale ed assoluta, che un più lungo cammino per raggiungere una chiesa, ovvero un detrimento alla cura pastorale, o, ancora, l'assenza di un'adeguata

⁶⁶⁶ Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Qualche riflessione su processo canonico e principio del “giusto processo”*, in JANUSZ KOWAL - JOAQUÍN LLOBELL (a cura di), *“Iustitia et Iudicium”*. Studi di diritto matrimoniale e processuale canonico in onore di Antoni Stankiewicz, vol. III, cit., pp. 1293-1294, il quale acutamente evidenzia come “parrebbe quantomeno singolare che una Chiesa la quale pretende di essere ‘esperta di umanità’ (cfr. PAOLO VI, *Intervento all’Assemblea delle Nazioni Unite*, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. I, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1985, p. 220), che non si stanca di insegnare il valore della persona umana, la sua nativa, inalienabile ed inviolabile dignità, il fondamento in essa dei diritti umani, venisse poi nel suo diritto a disattendere quelle attese di giustizia che con il ‘giusto processo’ si intendono soddisfare”.

⁶⁶⁷ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, cit., p. 203.

organizzazione e/o di una conveniente modalità di amministrazione dei beni ecclesiastici siano idonei a costituire elementi sufficienti a fondare un autentico ricorso giurisdizionale avverso un atto amministrativo di trasformazione di un edificio di culto. Parimenti, i soggetti che a favore di tale bene hanno profuso impegno e dedizione, rappresentano certamente situazioni giuridiche soggettive al cui richiamo l'ordinamento canonico non può restare sordo, pena lo spostamento dell'equilibrio della *communio Ecclesiae*⁶⁶⁸, che, nell'eventualità di una sua frattura, tocca al giudice ricomporre con spirito equitativo e lontano dalla nociva equazione "*summum ius, summa iniuria*"⁶⁶⁹.

In questo senso sembra opportuno allinearsi a quanti hanno, acutamente, ammonito come "è necessario premettere che la dottrina dominante appare insoddisfacente, per non dire inaccettabile, laddove non sembra concepire nessun diverso contenuto della personalità della parrocchia, al di fuori di quello patrimoniale. Tale limitazione appare del

⁶⁶⁸ Cfr. RENZO REMOTTI, *I soggetti del processo canonico amministrativo*, cit., p. 2309, il quale nota come "[...] il fedele ha lo speculare dovere di promuovere un'istanza processuale [...] per richiamare il senso di adesione alla comunità, relazione che trova il suo più alto compimento nella legge canonica".

⁶⁶⁹ Illuminante, in proposito, un passo di S. AGOSTINO D'IPPONA, *De Civitate Dei*, 21, 13: "*Qui hoc opinantur, nullas poenas nisi purgatorias volunt esse post mortem, ut, quoniam terris superiora sunt elementa aqua, aer, ignis, ex aliquo istorum mundetur per expiatorias poenas, quod terrena contagione contractum est. Aer quippe accipitur in eo quod ait: «Suspensae ad ventos»; aqua in eo quod ait: «Sub gurgite vasto»; ignis autem suo nomine expressus est, cum dixit: «Aut exuritur igni». Nos vero etiam in hac quidem mortali vita esse quasdam poenas purgatorias confitemur, non quibus affliguntur, quorum vita vel non inde fit melior vel potius inde fit peior; sed illis sunt purgatoriae, qui eis coerciti corriguntur. Ceterae omnes poenae, sive temporariae sive sempiternae, sicut unusquisque divina providentia tractandus est, inferuntur vel pro peccatis sive praeteritis sive in quibus adhuc vivit ille qui plectitur, vel pro exercendis declarandisque virtutibus per homines et angelos seu bonos seu malos. Nam etsi quisque mali aliquid alterius improbitate vel errore patiat, peccat quidem homo, qui vel ignorantia vel iniustitia cuiquam mali aliquid facit; sed non peccat Deus, qui iusto, quamvis occulto, iudicio fieri sinit. Sed temporarias poenas alii in hac vita tantum, alii post mortem, alii et nunc et tunc, verum tamen ante iudicium illud severissimum novissimumque patiuntur. Non autem omnes veniunt in sempiternas poenas, quae post illud iudicium sunt futurae, qui post mortem sustinent temporales. Nam quibusdam, quod in isto non remittitur, remitti in futuro saeculo, id est, ne futuri saeculi aeterno supplicio puniantur, iam supra diximus".*

tutto ingiustificata”⁶⁷⁰. Ad una tale tendenza sembra essersi orientata anche la Segnatura Apostolica, adottando un atteggiamento non scevro di ripercussioni negative, ove si consideri che “*infirmatio comunione ecclesialis causam habere potest non solum in omissione (ex culpa vel non) singularum personarum in exercendis illis attributionibus quas fideliter exercere debent, sed etiam in omissione Auctoritatis, quae recognoscere et promovere deberet attributiones ipsarum personarum nec hoc facit (ex culpa vel non) modo opportuno*”⁶⁷¹.

Numerose, invero, si rivelano le modalità operative tramite le quali è possibile comprendere quando un interesse di tipo diffuso possa essere, concretamente, oggetto di tutela, e, perciò, azionabile in giudizio *ex can. 1491 C.I.C.*, senza rischiare di cadere in un indebito fuor d’opera costituito da una acritica esaltazione e configurazione di tali situazioni di interesse in qualsiasi aspetto della vita ecclesiale, nè, parimenti, in una aprioristica statuizione della loro inidoneità a fondare un ricorso giurisdizionale. Un valido criterio di differenziazione, come si è accennato in precedenza, potrebbe, perciò, essere costituito dalla pregressa militanza a favore del bene, ovvero la viva partecipazione e relazione del soggetto ricorrente con il medesimo; così come altrettanto valido può risultare il criterio che riconnette “la differenziazione dell’interesse ed il conseguente riconoscimento della legittimazione ad agire alla preventiva forma di partecipazione di determinate categorie di soggetti (individuali o collettivi) al procedimento amministrativo”⁶⁷².

⁶⁷⁰ Cfr. FRANCESCO COCCOPALMERIO, *Il concetto di parrocchia nel nuovo Codice di Diritto Canonico*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 2, 1989, p. 134.

⁶⁷¹ Cfr. FRANCESCO COCCOPALMERIO, *Iustitia administrativa quoad iura fidelium et quoad communionem ecclesialem*, cit., p. 669.

⁶⁷² Cfr. PAOLO MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, cit., p. 64. Sul punto cfr. anche RENATO VILLATA - GIOVANNI SALA, *Procedimento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XI, UTET, Torino, 1996, pp. 591-603. Osserva poi ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, cit., p. 614, come “la partecipazione al procedimento amministrativo configura di conseguenza una posizione giuridica complessa, che include una pluralità di situazioni giuridiche strumentali, funzionalmente collegate a garantire l’efficace realizzazione dell’azione di intervento”.

La richiesta di partecipazione, tuttavia, spesso non si verifica per la richiesta ed il riconoscimento di interessi personali suscettibili di rilevanza più generale, bensì, semplicemente, come strumento di collaborazione partecipativa: va da sé come, in tal caso, non si assista ad una concreta differenziazione di un interesse condiviso da più soggetti, giacché risulta manchevole la stessa prospettazione della medesima situazione giuridica soggettiva⁶⁷³.

Un ulteriore indice di personalizzazione di interessi potrebbe essere rinvenuto, poi, anche in relazione all'esperienza giuridica secolare, nella localizzazione territoriale di determinati soggetti, laddove nei confronti di un decreto con cui un Vescovo diocesano proceda a modificare il territorio di una determinata parrocchia non sembra agevole individuare una posizione giuridica soggettiva a favore di ciascun fedele appartenente alla comunità parrocchiale interessata. Tuttavia, l'interesse comunitario tende, indubbiamente, a differenziarsi e a farsi più personale per quei fedeli che, ad esempio, risiedono in quella specifica porzione di territorio oggetto di trasferimento da una parrocchia ad un'altra ed i quali, in conseguenza di tale trasferimento, abbiano subito un pregiudizio per quanto concerne l'assistenza spirituale e/o la normale possibilità di accesso ai luoghi. Differenziazione che risulterebbe ancor più evidente laddove dovesse sussistere una consultazione dei fedeli con l'autorità ecclesiastica competente⁶⁷⁴, nell'ottica del rispetto della *communio*⁶⁷⁵.

⁶⁷³ Cfr. DANIEL CENALMOR, *De omnium christifidelium obligationibus et iuribus. Cann. 209-223*, in ÁNGEL MARZOA - JORGE MIRAS - RAFAEL RODRÍGUEZ OCAÑA (a cura di), *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico*, cit., p. 88. Cfr. anche poi ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, cit., p. 618: "La capacità dei battezzati di interagire e di dialogare con la gerarchia nello svolgimento delle funzioni di governo può indubbiamente manifestarsi anche durante l'attività di elaborazione di un provvedimento amministrativo che susciti ampie risonanze nell'ambito della comunità ecclesiale. Questi interventi nel procedimento da parte di chi, pur non essendo destinatario diretto dell'atto, sia comunque interessato alla materia, costituiscono forme di cooperazione e di aiuto all'autorità procedente, al fine di offrire dati o suggerimenti e contribuire a raggiungere una decisione che rispecchi maggiormente le esigenze della situazione concreta".

⁶⁷⁴ Cfr. PAOLO MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, cit., p. 68, il quale pone l'accento sulla discrasia esistente tra una concezione troppo

3.2.6. *Autorità inferiore ricorrente ed interessi diffusi. Un approccio casistico.*

Un ulteriore, significativo, aspetto nella ricerca dei criteri di individuazione delle posizioni giuridiche a rilevanza meta-individuale può rinvenirsi nella concessione dell'accesso alla tutela della giustizia amministrativa nei confronti di quei soggetti, investiti di una determinata *potestas administrandi*, ricorrenti avverso il decreto dell'autorità gerarchicamente sovraordinata che abbia annullato o riformato un proprio provvedimento. È stato, ormai, autorevolmente affermato⁶⁷⁶, nonostante alcune voci contrarie⁶⁷⁷, come una tale tipologia di atto di impugnazione non incontri, in relazione al suo riconoscimento, rilevanti ostacoli teorico-pratici.

Ebbene, non è, forse, di natura diffusa, *rectius* condiviso con tutta la diocesi, quell'interesse che un Vescovo possiede e vanta in relazione alla buona nomina ed al corretto comportamento dei suoi parroci? Una tale considerazione sembra ricevere una conferma implicita allorché si consideri che “quando [...] un Dicastero della Curia Romana - non dando all'Ordinario diocesano la possibilità di esibire le proprie ragioni o le prove, ovvero per altro errore ‘*sive in procedendo sive in decernendo*’ - riforma la decisione di rimozione di un parroco, il quale, invece di avvicinare, allontana la gente dalla Chiesa, l'Ordinario [...] avrà, quale portatore di tale *munus*, il vero interesse (personale, diretto e attuale) di

formalistica della tutela e la reale portata dell'ordinamento della Chiesa, che può condurre ad una indebita compressione della legittimazione ad agire nei confronti di alcune categorie di soggetti.

⁶⁷⁵ Cfr. PAOLO GHERRI, *Introduzione al diritto amministrativo canonico. Fondamenti*, cit., p. 194, nel senso che “la *communio* si manifesta pienamente come ‘presupposto’ - e non come meta/fine - che struttura l'attività ecclesiale, imponendo l'adeguata considerazione dell'apporto altrui, soprattutto a chi deve decidere in modo definitivo, anziché ridursi, invece, a generiche quiescenze che impongano agli altri di condividere, *pro bono pacis*, quanto unilateralmente deciso”.

⁶⁷⁶ Cfr. ZENON GROCHOLEWSKI, *L'autorità amministrativa come ricorrente alla Sectio Altera della Segnatura Apostolica*, cit., p. 753.

⁶⁷⁷ Cfr. ERMANNANO GRAZIANI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., p. 47.

ricorrere⁶⁷⁸. Peraltro, appare logico come un organo dell'autorità amministrativa, "convinto di trovarsi dinanzi ad un atto illegittimo dell'autorità gerarchicamente superiore, ed avendo il menzionato interesse - pur personale, ma tanto connesso con l'interesse pubblico - a ricorrere, non possa trovarsi, quanto alla possibilità di esperire impugnazione, in una situazione peggiore di quella di un semplice privato, il cui interesse a ricorrere non può non avere, nell'ordinamento giuridico della Chiesa (orientato alla tutela della *salus animarum*) tanta importanza⁶⁷⁹.

Chiaramente, una pura e semplice graduatoria, in termini di intensità e di importanza, della legittimità ad esperire ricorso non costituisce certo una acquisizione costruttiva, anche in relazione alla circostanza per cui, in virtù di quanto osservato, la finalità fondamentale e precipua risulta essere quella di non lasciare prive di tutela determinate posizioni giuridiche dei fedeli le quali, al contrario, presentano un forte impatto di rilevanza sociale ed ecclesiologica. D'altra parte, simili prospettive di disparità appaiono alquanto infondate, giacché "la realtà della Chiesa, quando la presentiamo come popolo di Dio - mettendo in rilievo l'uguaglianza di tutti i fedeli di fronte a Dio, per quanto riguarda la loro dignità, la vocazione alla salvezza e l'accesso ai mezzi di santificazione, indipendentemente dalla loro appartenenza, o meno, al sacerdozio gerarchico oppure a tale o tal'altro grado di detta appartenenza (*Ef* 4, 5) - richiede, in modo trasparente, l'uguaglianza del trattamento delle parti nei processi canonici, anche se si tratta di conflitti tra persone private e gli organi del pubblico potere"⁶⁸⁰.

⁶⁷⁸ In questi termini si esprime ZENON GROCHOLEWSKI, *L'autorità amministrativa come ricorrente alla Sectio Altera della Segnatura Apostolica*, cit., p. 774.

⁶⁷⁹ *Ivi*, p. 775: l'A. conclude, poi, affermando che "in ambedue le situazioni si deve ammettere un uguale diritto di promuovere l'azione contenzioso-amministrativa; e se mai, il più importante sembra proprio quello dell'autorità amministrativa inferiore".

⁶⁸⁰ Cfr. ZENON GROCHOLEWSKI, *Aspetti teologici dell'attività giudiziaria della Chiesa*, cit., p. 493.

Se, dunque, sussiste una simile *vis attuativa* dell'uguaglianza sostanziale e processuale, possono, realmente, apprezzarsi, tornando all'esempio citato in precedenza, particolari e rilevanti differenze dell'interesse, di cui sia il Vescovo che i fedeli risultano titolari all'interno della parrocchia, a che il parroco si curi, in maniera scrupolosa, della cura spirituale e della *salus animarum* di quella porzione del popolo di Dio a lui affidata? Presentando, invero, tale tipologia di interesse natura spiccatamente generale, esso viene condiviso, di conseguenza, da tutta la comunità dei fedeli e perciò, dinanzi alla riforma del provvedimento da parte della Curia Romana, il pregiudizio che subisce il Vescovo presenta forti punti identificativi con quello subito dalla comunità dei fedeli. Invero, a meno di non voler ridurre il ricorso gerarchico da mezzo di tutela dei diritti dei fedeli⁶⁸¹, a mero strumento proteso alla tutela del proprio prestigio personale ed al ripristino della giustizia interna alla pubblica amministrazione, è necessario prendere atto della medesima dignità concettuale e giuridica dell'interesse vantabile dal Vescovo rispetto a quello di cui si fanno latori i fedeli interessati a difendere la legittimità della rimozione; pena il cadere nella palese contraddizione per cui l'interesse del Vescovo, pur avendo portata tanto generale, presenterebbe, derivandogli unicamente dalla sua *missio* ecclesiale, una natura prettamente di tipo esclusivo.

Se è vero, infatti, che “*est in Ecclesia diversitas ministerii sed unitas missionis*”⁶⁸², potrà sussistere in capo al Vescovo, più propriamente una maggiore forma di responsabilità⁶⁸³, considerato il *munus* esercitato *in persona Christi* e non solo *in persona Ecclesiae*⁶⁸⁴,

⁶⁸¹ Cfr. CARLO GULLO, *Il ricorso gerarchico: procedura e decisione*, cit., p. 96.

⁶⁸² Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Apostolicam Actuositatem*, cit., n. 2, p. 838.

⁶⁸³ Cfr. SEVERINO DIANICH, *Diritto e teologia. Ecclesiologia e canonistica per una riforma della Chiesa*, cit., p. 166, ad avviso del quale “anche nei casi in cui un soggetto ha l'autorità di decidere senza essere a ciò delegato dalla comunità, non può in nessun modo pensarsi al di fuori della comunione del Popolo di Dio”.

⁶⁸⁴ È interessante notare come il Concilio Vaticano I, quando intese definire l'infalibilità del Pontefice, dichiarò che egli gode di quella “infalibilità di cui il

ad adoperarsi a che, in sede giurisdizionale, possa porsi rimedio a tale errata decisione da parte della Curia: non un diritto, dunque, bensì un dovere poziore a tutelare l'interesse comunitario nelle sedi opportune. Alla luce di quanto evidenziato, può convenirsi in merito al fatto che in virtù dei criteri dei quali si è fatto cenno, orientati a costituire una esemplificazione delle modalità di risoluzione della problematica degli interessi diffusi in un ordinamento tanto peculiare come quello canonico, e constatata la rilevanza di tali situazioni giuridiche in termini di azionabilità presso la Segnatura Apostolica, uno sguardo significativo debba essere rivolto ad una configurazione di tipo casistico⁶⁸⁵, anche in relazione a tali interessi, al pari di ogni altra tipologia di posizione giuridica generale. Una configurazione casistica, inoltre, che consenta di verificare, di volta in volta, se eventuali situazioni di interesse diffuso siano individualizzabili o meno in capo ad una determinata serie di soggetti, tramite l'utilizzo dei criteri sinora enunciati o l'elaborazione di nuovi.

Un'esegesi molto puntuale della normativa oggetto della "*legis violatio*", può, a questo proposito, costituire un valido ausilio nel reperimento di sempre nuove situazioni giuridiche meritevoli di tutela, tenendo, tuttavia, sempre presente come, fondamentalmente, l'esistenza o meno di un interesse diffuso in capo ad un determinato fedele conservi una accentuata dipendenza, in diritto canonico, dalla qualifica di membro, in senso vivo, di una determinata comunità: solo allora, dinanzi a qualsiasi fattore idoneo a pregiudicare la *communio* ecclesiale, lambendo, altresì, seppur non esclusivamente, il singolo *Christifidelis* in

divino Redentore ha voluto fosse dotata la sua Chiesa: *ex sese, non autem ex consensu Ecclesiae*". Sul punto HEINRICH DENZINGER - ALFONS SCHÖNMETZER, *Enchiridion symbolorum definitionum et declarationum de rebus fidei et morum*, cit., n. 3074.

⁶⁸⁵ Cfr. JAVIER CANOSA, *Giurisprudenza della Segnatura Apostolica e prassi amministrativa*, cit., pp. 112-113, il quale nota come "la questione della soppressione di parrocchie e della riduzione di chiese ad usi profani non sordidi ha favorito, altresì, la realizzazione di un incontro fra i responsabili della giurisprudenza ed i responsabili della prassi amministrativa di livello particolare (ulteriore dimostrazione di come altro è la separazione assoluta dei poteri e altro è la distinzione delle potestà di governo, che non impedisce una collaborazione attiva fra i titolari delle stesse)".

quanto tale, sarà possibile considerare l'elemento perturbatore passibile di essere, dal fedele medesimo, dedotto dinanzi alla *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica, secondo le modalità che l'ordinamento canonico richiede⁶⁸⁶.

3.2.7. Elemento associativo ed interessi diffusi. Alcuni rilievi critici a margine di un'intersezione problematica tra soggettività e personalità canonica.

Il profilo aggregativo, soprattutto alla luce di quanto emerso in seguito alle riflessioni ecclesiologiche del Vaticano II, costituisce, in materia di interessi a rilevanza meta-individuale, autentica croce e delizia per quanto concerne le prospettive di tutela; e ciò in quanto, se da un lato esso si presterebbe, normalmente, a rappresentare il naturale sbocco del processo "evolutivo" di tali posizioni giuridiche nell'ordinamento canonico, dall'altro continua a rivestire, complici i non proprio lineari *itinerari* argomentativi seguiti dalla *Sectio Altera*, l'infelice ruolo di pietra d'inciampo per un pieno riconoscimento dei medesimi, a causa del *misunderstanding* di fondo in relazione alla sua corretta collocazione strutturale ed ontologica⁶⁸⁷.

⁶⁸⁶ Cfr. CARLO CARDIA, *La Chiesa tra storia e diritto*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 126, il quale osserva come "anche i momenti di conflittualità vanno risolti nella Chiesa con atteggiamento diverso da quello di chi rivendica un diritto civile. Per fare un esempio, il fedele cui venga negato un sacramento [...] può certamente ricorrere al vescovo per veder rispettato il proprio diritto, ma se lo fa con lo stesso *animus pugnandi* con cui si ricorre al TAR, o si adisce il tribunale civile, chiunque comprende che c'è qualcosa che non va". Altrove, l'A. mette in evidenza un punto essenziale: "Quando negli ordinamenti civili si parla di diritti e di obblighi, queste parole si inquadrano in un'ottica rivendicazionista e di sanzionamento, amministrativo o penale. Il concetto di diritto presuppone una alterità tra titolare e quanti devono rispettarne le scelte, ed una procedura di tutela senza la quale l'aspettativa resterebbe in un limbo di aleatorietà" (*Ivi*, p. 125).

⁶⁸⁷ Cfr. MARIA FAUSTA MATERNINI ZOTTA, *Le associazioni ecclesiali tra pubblico e privato*, cit., p. 53: "La Chiesa, infatti, realizza un ordinamento in cui la rigidità della dimensione istituzionale viene costantemente posta in discussione dalla concreta esigenza dell'umanità della persona. E proprio il fenomeno associativo è una delle

Il dato della rilevanza di un tale fattore, in ogni caso, non viene scalfito da quanto sancito in sede di responso di Interpretazione Autentica del 29 aprile 1987, con cui la Pontificia Commissione (attuale Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi), investita della questione dalla *Sectio Altera*, nega, come più volte evidenziato, la legittimazione a ricorrere in sede amministrativa al “*Christifidelium coetus, personalitatis iuridicae, immo et recognitionis de qua in can. 299, §3, expers*”. Numerose si rivelano i possibili rilievi critici dei quali tale *responsum* è passibile, non in ultimo l’opportunità e le modalità con cui lo stesso è venuto alla luce⁶⁸⁸.

Come si è già avuto modo di segnalare, invero, il ricorso della *Sectio Altera* alla Pontificia Commissione ha costituito, tra le altre cose, anche un chiaro indice di quanto fosse rilevante ed “*omnino nova*” la problematica della difesa giudiziale di posizioni giuridiche a rilevanza comunitaria. Tuttavia sembrano pienamente condivisibili le riserve avanzate da autorevole dottrina, nella misura in cui afferma che: “*Incluso si se trata de una cuestión novedosa, disentimos da este modo de proceder. Es importante que tanto superiores como tribunales vayan planteándose cuestiones aún no estudiadas, sobre todo en el ambito del derecho administrativo, que carece de desarrollo teórico-práctico. Covendría in formulando y revisando principios, para que la actuación de todos sea más justa y razonable sin merma alguna del carácter sobrenatural y de la constitución jerárquica de la Iglesia*”⁶⁸⁹.

espressioni più significative dell’intreccio tra le esigenze statiche - cioè istituzionali - gerarchiche - dell’ordinamento e quelle dinamiche”. Sul punto cfr. anche quanto asserito da S. GIOVANNI PAOLO II, Lettera Enciclica *Redemptor Hominis*, cit., p. 265, il quale definiva il fenomeno associativo una tra le forme di collaborazione e corresponsabilità che maggiormente hanno contribuito al rinnovamento ecclesiale post-conciliare. Cfr. anche *1Cor* 14, 12.

⁶⁸⁸ In questo senso cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Il “petitum” e la “causa petendi” nel contenzioso amministrativo canonico. Profili sostanziali e ricostruttivi alla luce della Costituzione Apostolica “Pastor Bonus”*, cit., p. 147.

⁶⁸⁹ Cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, cit., p. 275, il quale, quasi a voler rivendicare l’autonomia del momento giurisprudenziale anche in relazione ad alcuni ortodossismi del passato, aggiunge: “*Nos parece preferible que los tribunales - y con más razón si se trata del Supremo -*

La fondatezza argomentativa di tali riserve trae ulteriore linfa anche da un altro aspetto, poco confortante, esistente nel rapporto tra il *decretum* della *Sectio Altera* del 21 novembre 1987 ed il responso *de quo* che ne ha costituito la principale fonte di ispirazione. Non è mancato, a questo proposito, chi abbia posto in evidenza come la pronuncia della *Sectio Altera*, abbia offerto un “curioso esempio di non distinzione tra la funzione legislativa e giudiziaria, poiché la decisione si fonda su una interpretazione dell’odierno Pontificio Consiglio per l’Interpretazione dei Testi Legislativi, emanata per la fattispecie, e, quindi, vengono a coincidere le persone del Cardinale ponente della sentenza e quella del presidente del Consiglio”⁶⁹⁰. Una strana commistione, perciò, organica e metodologica, che sicuramente non rappresenta un ausilio in termini di chiarezza e di autonomia in relazione alle rispettive attribuzioni dei due organi *de quibus*.

Allo stesso modo, le perplessità circa il citato responso non sembrano arrestarsi ad elementi meramente estrinseci, giacché la laconicità che accompagna tali interpretazioni non agevola, di certo, una loro limpida comprensione ermeneutica, pur dovendo esse essere finalizzate, principalmente, a “rendere chiare e comprensibili le parole di per sé certe della legge”⁶⁹¹. Così uno degli enigmi insoluti della pronuncia rimane, come si è osservato, la questione se la legittimazione a ricorrere in via amministrativa debba essere negata a qualunque tipologia di ente che non risulti, formalmente, eretto in persona giuridica o se, invece, “essa possa essere riconosciuta a quelle aggregazioni private i cui

cumplan su función propia de interpretar las leyes (can. 16, §3) construyendo una doctrina jurisprudencial que pueda evolucionar de acuerdo con las situaciones cambiantes, en lugar de solucionar casos concretos acudiendo a una interpretación auténtica, que tiene menos razón de ser en cuestiones contingentes y que podría coartar la defensa de unos legítimos intereses, del mismo modo que aquella tan concisa respuesta de 1971 impidió la defensa de los derechos subjetivos mediante el recurso contencioso-administrativo”

⁶⁹⁰ In questi termini JOAQUÍN LLOBELL, *Il “petitum” e la “causa petendi” nel contenzioso amministrativo canonico. Profili sostanziali e ricostruttivi alla luce della Costituzione Apostolica “Pastor Bonus”*, cit., pp. 118-119.

⁶⁹¹ Cfr. PATRICK VALDRINI, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, cit., p. 314.

statuti abbiano beneficiato dello della *recognitio* da parte dell'autorità ecclesiastica competente, ma nei cui confronti non vi sia stato un decreto di erezione in persona giuridica”⁶⁹². Appare poco chiaro, perciò, se il riferimento alla *recognitio* di cui al can. 299, §3, *C.I.C.* sia stato operato al fine di rimarcare l'assoluta carenza di legittimazione da parte del *coetus fidelium* che ne difetti, oltre che essere privo di personalità giuridica, oppure se un tale requisito esaudisca i parametri di sufficienza per il conferimento di una, seppur ridotta, soggettività giuridica a tutela delle proprie posizioni soggettive.

Si tratta, a ben vedere, di una lacuna di non trascurabile conto, anche per il tema degli interessi diffusi, poiché la restrizione della *legitimatio ad causam*, in sede di giudizio contenzioso amministrativo, alle sole persone giuridiche dotate di un formale riconoscimento da parte della competente autorità ecclesiastica⁶⁹³ comporterebbe negative conseguenze anche in relazione all'azionabilità di tali interessi da parte di quelle aggregazioni le quali, pur non avendo ricevuto un riconoscimento, operano concretamente all'interno della realtà ecclesiale⁶⁹⁴. Il tutto, inoltre, ponendosi, nettamente e tangibilmente, in

⁶⁹² Cfr. PAOLO MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, cit., pp. 57-58.

⁶⁹³ La dicotomia in questione ha caratterizzato, per certi aspetti, anche la vicenda italiana. Nota, in proposito, PATRICK VALDRINI, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, cit., p. 225, come “in Italia [...] sebbene regolamentate per decenni da poche norme (artt. 36-38 del Codice civile), le associazioni non riconosciute hanno da sempre rappresentato il modello assolutamente prevalente tra gli enti non lucrativi (dai circoli sportivi alle associazioni culturali, dai partiti ai sindacati), pur essendo dotate di un ordinamento interno e un'amministrazione esclusivamente «regolati dagli accordi degli associati» (art. 36 del Codice civile). Al contrario, è sempre stata rara (assente nel caso di partiti e sindacati) l'erezione in persona giuridica, proprio al fine di evitare che il controllo da parte della pubblica autorità, penetrante almento da un punti di vista formale, potesse nuocere all'autonomia organizzativa e gestionale così configurata”.

⁶⁹⁴ Cfr. ANTONIO GUARINO, *Patrimoni “destinati” e ordinamento italiano*, cit., p. 48, il quale ricollega una tale situazione, presente anche sotto la vigenza del *Codex* del 1917, al “timore di possibili istanze centrifughe ed eversive dell'ordinamento ecclesiale, frutto di una visione accentratrice del medesimo ordinamento, che va oltre le ben note ed indiscutibili esigenze gerarchiche imposte dalla costituzione divina della Chiesa”. Sul punto cfr. anche GAETANO LO CASTRO, *Personalità morale e soggettività giuridica nel diritto canonico (Contributo allo studio delle persone morali)*, cit., p. 153.

rotta di collisione con la simultanea pretesa, vantata dall'ordinamento ecclesiale nel suo complesso, afferente alla “ non necessità dell'atto costitutivo della pubblica autorità per la concessione della personalità giuridica nell'ordinamento statale”⁶⁹⁵.

In quest'ordine di considerazioni risiede l'ennesimo profilo di peculiarità dell'ordinamento canonico e di differenza rispetto al diritto statale, laddove nel primo si pone la necessità di dover difendere la possibilità che gli interessi diffusi siano azionati anche in via associativa e collettiva, mentre nel secondo si è esposto come dottrina e giurisprudenza abbiano, viceversa, privilegiato oltremodo tale opzione, fino a deformarla, distorcendone la primaria funzione servente ed ausiliaria rispetto alla promozione della persona⁶⁹⁶.

Fatto sta che il *Codex Iuris Canonici* non opera alcuna, esplicita, forma di limitazione alla legittimazione ad agire richiesta per le associazioni che non siano erette in persona giuridica e, a tale effetto, non vale certo il disposto del can. 310 *C.I.C.* per cui “*consociatio privata quae uti persona iuridica non fuerit constituta, qua talis subiectum esse*

⁶⁹⁵ In questi termini si esprime, ancora, ANTONIO GUARINO, *Patrimoni “destinati” e ordinamento italiano*, cit., p. 47. Sul punto cfr. anche PATRICK VALDRINI, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, cit., p. 225, il quale definisce le c.d. associazioni di fatto, come “alcuni gruppi costituiti in associazioni e che perseguono finalità che riguardano la missione propria della Chiesa, agendo senza chiedere all'autorità il riconoscimento degli statuti [...]. Non possono essere chiamate associazioni private di fedeli, dal momento che la qualifica è riservata alle associazioni che hanno richiesto il riconoscimento dei loro statuti all'autorità competente. [...] Le associazioni di fatto possono quindi esistere nella Chiesa senza statuto pubblico né privato, ma nel quadro d'esercizio del diritto definito dal Codice. Su questo punto, notevole è l'affinità dell'ordinamento canonico con il diritto civile: infatti, il tentativo di riduzione all'irrelevanza giuridica o, in alternativa, di rigida regolamentazione delle persone giuridiche non riuscì mai ad annullare la rilevanza sociale del fenomeno associativo, che visse di fiorente vita propria oltre (spesso e volentieri, anche contro) la disciplina normativa

⁶⁹⁶ Sul punto cfr. MARIO TEDESCHI, *La rilevanza civile delle associazioni ecclesiali*, in ASSOCIAZIONE CANONISTICA ITALIANA (a cura di), *Le associazioni nella Chiesa. Atti del XXIX Congresso Nazionale di Diritto Canonico. Trieste, 7-10 settembre 1998*, cit., p. 137, il quale acutamente osserva: “È discutibile per altro anche il riferimento all'art. 2 Cost., perché le associazioni di fedeli non sono certo riconducibili alle formazioni sociali, ma soprattutto perché tale disposizione non riguarda tanto i gruppi sociali quanto i diritti degli individui al loro interno”.

non potest obligationum et iurium”⁶⁹⁷. Peraltro, come pure si è osservato, ogni associazione, indipendentemente dalla sua valenza giuridica, cioè del fatto che sia o meno riconosciuta, “è caratterizzata da una medesima tipologia contrattuale, che è il contratto di associazione”⁶⁹⁸.

Il non essere soggetto di diritti e di doveri non costituisce, certamente, come evidenziato anche dalla Segnatura Apostolica, causa di esclusione della legittimazione ad agire per le persone fisiche, giacché il can. 1476 *C.I.C.* è, in questo senso, molto ampio, legittimando persino i non battezzati, come tali non soggetti di attribuzioni giuridiche attive o passive, all’azione presso il foro ecclesiastico. Si evidenzia, in questo modo, il posto preminente che spetta alla persona e alla sua libertà nell’economia salvifica e, conseguentemente, nell’ordinamento canonico, mostrando come si possa persino prospettare una prevalenza del privato sul pubblico, qualora la necessità del singolo debba porsi al di sopra delle esigenze della normativa positiva generale⁶⁹⁹.

⁶⁹⁷ Cfr. GIORGIO FELICIANI, *Sul diritto di associazione nella Chiesa*, in *Rivista del Clero italiano*, 63, 1982, pp. 65-68, ove l’A. sottolinea addirittura la discutibilità della stessa distinzione tra associazione pubblica e privata, facendo risalire alla radice dell’insegnamento conciliare sui carismi il rifiuto di una concezione panpublicistica del diritto, secondo la tesi per cui le categorie di pubblico e privato sarebbero improprie nel diritto della Chiesa e nella sua realtà. L’assimilare, infatti, l’iniziativa personale dei singoli fedeli alla qualificazione di privata “non appare adeguata, poiché le grazie speciali dispensate dallo Spirito non vengono concesse per la realizzazione di scopi ed interessi privati, ma per essere utili alle necessità della Chiesa”.

⁶⁹⁸ Cfr. MARIA FAUSTA MATERNINI ZOTTA, *Le associazioni ecclesiali tra pubblico e privato*, cit., p. 63, la quale nota anche come “sin dagli anni settanta la giurisprudenza italiana, così come la dottrina, aveva sottolineato in questa identità la necessità di fare derivare una uniformità di disciplina giuridica, così che anche per le associazioni non riconosciute diventasse estensivamente applicabile ogni norma legislativamente formulata per le associazioni riconosciute”. Sul punto cfr. Trib. Milano, 10 aprile 1972, in *Giur. it.*, 1973, I, 2, c. 206; Cass., 16 febbraio 1979, n. 1022, in *Foro it.*, 1979, I, c. 890; App. Torino, 10 febbraio 1983, in *Foro it.*, 1983, I, c. 1095. Cfr. anche ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, 9° ed., Giuffrè, Milano, 1998, p. 94; PIETRO RESCIGNO, *Le due “versioni” del pluralismo*, in *Arch. giur.*, 208, 1988, p. 38.

⁶⁹⁹ Cfr. PIETRO AGOSTINO D’AVACK, *Trattato di diritto canonico. Vol. I. Introduzione sistematica generale*, cit., p. 179. Quale esempio della prevalenza degli interessi personali su quelli collettivi nel campo spirituale, l’A. prende un testo di Urbano II, inserito nel Decreto: “*Lex vero privata est, quae instinctu Sancti Spiritus in corde scribitur*” (C.XIX, q.2 - c.2) il quale riguarda il caso dei chierici secolari che prendono l’abito monastico, spinti dalla loro vocazione, ma contro la volontà del proprio Vescovo. Se due sono i tipi di legge, pubblica e privata, “la pubblica è quella che ha

In quest'ottica viene da chiedersi se il can. 1476 mostri o meno margini di applicabilità anche alle associazioni non riconosciute in persona giuridica, ma i cui statuti siano stati approvati dall'autorità ecclesiastica. Stante il silenzio dell'interpretazione autentica, la *Sectio Altera*, avvalorando le critiche precedentemente evidenziate, ben si guarda dall'affrontare il problema, adottando la strategia del “*quieta non movere*” e lasciando, così, una significativa lacuna interpretativa in tutto il sistema giuridico canonico.

Tuttavia, un'attenta analisi del complesso delle norme codicistiche può essere d'ausilio per tentare un approccio risolutivo alla *vexata quaestio*: il Titolo IV, Parte I del Libro VII del *Codex* si apre, per l'appunto, con un capitolo riguardante l'attore ed il convenuto nei giudizi in generale ed il can. 1476 costituisce proprio il primo canone. Ebbene, lungo tutto questo capitolo e, peraltro anche nei successivi, non si rinvencono, come accennato, forme di compressione, nei confronti degli enti collettivi, all'ampia legittimazione stabilita al can. 1476 *C.I.C.*; anche il can. 1480 *C.I.C.*, che racchiude il suddetto capitolo, tratta espressamente delle sole persone giuridiche, pur non stabilendo alcuna deroga per le associazioni non riconosciute⁷⁰⁰.

fondamento negli scritti dei Santi Padri, la privata è quella scritta nel cuore degli uomini, per ispirazione dello Spirito Santo, donde l'elevatissima, ma necessaria, conclusione che fonda nel pensiero cristiano, per tutti gli uomini, l'altezza del mondo interiore e della coscienza che lo rappresenta”.

⁷⁰⁰ Interessante il raffronto con la disciplina *sub Codice* piano-benedettino, laddove le associazioni di questo tipo venivano considerate associazioni “nella Chiesa” e non associazioni “della Chiesa” (così MARIA FAUSTA MATERNINI ZOTTA, *Le associazioni ecclesiali tra pubblico e privato*, cit., p. 54), giacché non costituite dall'autorità ecclesiastica, ma per iniziativa dei singoli consociati che dall'autorità competente potevano, eventualmente, ricevere un decreto di “*commendatio*” che le riconduceva all'ambito ecclesiale, in relazione al loro fine spirituale o pio, ma che, comunque, le considerava alla medesima stregua dei singoli fedeli. Sul punto cfr. RENATO BACCARI, *Le associazioni cattoliche non riconosciute nel diritto italiano*, cit., p. 33. Osserva poi, acutamente, MARIO TEDESCHI, *Preliminari a uno studio dell'associazionismo spontaneo nella Chiesa*, cit., p. 48, come la *commendatio* potesse essere concessa “anche ad associazioni che perseguivano fini di natura meramente temporale, in quanto essa consisteva in un mero giudizio esteriore sull'attività svolta o sulle finalità, che non trasformava la natura extraecclesistica dell'associazione e non la sottraeva quindi alla disciplina dell'ordinamento giuridico (statale) in cui era venuta a formarsi”. Sul punto cfr. anche MARIO CONDORELLI, *Destinazione di patrimoni e soggettività*

In via analoga non pare preclusivo, in questo senso, il tenore del can. 299, §3, *C.I.C.*, che dispone come “*nulla christifidelium consociatio privata in Ecclesia agnoscitur, nisi eius statuta ab auctoritate competenti recognoscantur*”⁷⁰¹. Ciò in quanto, tale mancato riconoscimento, è riservato anche alle persone fisiche non battezzate, le quali, non vivendo in comunione della Chiesa e pur non facendo tecnicamente parte del suo ordinamento, ricevono, tuttavia, la legittimazione ad adire i tribunali ecclesiastici dal can. 1476 *C.I.C.*

Né, altresì, sembrerebbe essere pregnante l’obiezione per cui tali soggetti, pur legittimati, non essendo soggetti di diritto per l’ordinamento canonico, non potrebbero vantare un interesse personale, attuale, diretto e tutelato dalla legge, seppur in via indiretta⁷⁰². Sussistono, invero, situazioni che l’ordinamento canonico, considerando l’imprescindibile dimensione naturale di qualsiasi individuo, come ribadito anche in sede

giuridica nel diritto canonico. Contributo allo studio degli enti non personificati, cit., p. 110.

⁷⁰¹ Di avviso parzialmente diverso si mostra GIUSEPPE DALLA TORRE, *Considerazioni preliminari sui laici in diritto canonico*, Mucchi, Modena, 1983, pp. 103-108, il quale sostiene come l’elemento maggiormente qualificante sia costituito proprio dalla sua costituzione ad opera dell’autorità ecclesiastica, la quale “interviene nella nascita degli enti in questione e nella loro vita, regolandone e graduandone le finalità che, o in quanto di interesse generale o in quanto finalità perseguite dall’ente, sono distinte, ma pur sempre concomitanti, con quelle proprie dell’istituzione ecclesiastica”.

⁷⁰² Cfr. CARLO REDAELLI, *Il vescovo di fronte alle associazioni*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 8, 1995, p. 356, il quale, dopo aver fornito una esaustiva definizione di associazione, qualificandola come “la presenza di più fedeli che si uniscono per una azione comune in vista di uno scopo ecclesiale, con un preciso atto di volontà, con un impegno caratterizzato da continuità e stabilità nel tempo, e riconoscendosi in una realtà che, anche senza diventare una vera e propria persona giuridica, si costituisce in soggetto autonomo e distinto dalla soggettività dei singoli componenti, con propri organismi e proprie regole”, evidenzia: “Una prima distinzione necessaria, particolarmente importante per evitare equivoci e scelte pastorali non chiare, è quella tra associazioni propriamente dette e gruppi o movimenti o, più in generale, aggregazioni ecclesiali. [...] Il Codice di diritto canonico non regola tutto il fenomeno aggregativo ecclesiale, ma solo quello formalmente riconducibile all’associazione intesa in senso stretto intesa”. D’altra parte già MARIO TEDESCHI, *Preliminari a uno studio dell’associazionismo spontaneo nella Chiesa*, cit., p. 84, anni orso sono lamentava che “si dovrebbe cercare di sviluppare la concezione, ormai pienamente accolta in campo civilistico, del soggetto collettivo non personificato, anche se i limiti nei quali la libertà associativa è costretta nel *Codex* e la mancanza di una categoria analoga a quella delle associazioni non riconosciute in diritto canonico creano, ancora una volta, dei notevoli ostacoli”.

conciliare, è pur sempre costretto a tutelare⁷⁰³ (ad esempio, ex can. 1222, §2, C.I.C., ben potrà adire il giudice amministrativo il soggetto non battezzato il quale sia legittimamente proprietario di un terreno sul quale sorge un edificio di culto, pur non essendo, *stricto sensu*, soggetto di diritti per l'ordinamento canonico). In questo senso, emerge tutto il profilo di contraddittorietà insito nell'ammettere, da un lato, alla tutela giuridica un soggetto che, se non ostile, si atteggia sicuramente in modo indifferente rispetto alla *communio* ecclesiale e nell'escludere, dall'altro, un'associazione di fedeli dalla medesima tutela, il cui statuto è magari stato approvato dall'autorità ecclesiastica, ma che, soprattutto, si batte, quotidianamente, per una concreta realizzazione e conservazione dell'armonia in seno alla comunità di appartenenza⁷⁰⁴.

⁷⁰³ Sul punto sembrano particolarmente significative le riflessioni operate, prima della sua elezione al soglio di Pietro, da KAROL WOJTYŁA, *Alle fonti del rinnovamento: studio sull'attuazione del Concilio Vaticano II*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1981, p. 105: "Nella dottrina del Vaticano II bisogna percepire l'evidente rapporto tra la lealtà del Popolo di Dio e la vocazione dell'uomo come persona, che è anche vocazione nella comunità. [...] La realtà del corpo mistico indica e preannuncia a tutti gli uomini, ciascuno dei quali porta in sé la vocazione alla dignità propria della persona, la riscoperta ed il compimento di sé attraverso il dono sincero agli altri; dono che essendo fatto ad una moltitudine di persone, imprime ad essa un carattere di comunione".

⁷⁰⁴ Un'intuizione in tal senso, ancor più significativa per l'epoca in cui fu lanciata, era contenuta in un provvedimento della SACRA CONGREGATIO PRO EXECUTIONE ET INTERPRETATIONE CONCILII TRIDENTINI, *Resolutio "Corrientensis"*, 13 novembre 1920, in *A.A.S.*, XIII (1921), p. 130, ove, pur restando nell'ambito della dicotomia tra associazioni pubbliche e private e riconoscendo l'insufficienza del modello unico di associazione ecclesiale, si affermava: "*Dantur [...] praeter consociationes stricto sensu ecclesiasticas, quae ab auctoritate ecclesiastica eriguntur et diriguntur, aliae fidelium uniones etiam ad finem pium excitatae, sed sub potestate et regimine laicorum constitutae, ab auctoritate vero ecclesiastica mere probatae seu laudatae [...]*". Si trattava, nel caso pratico, della soluzione di un *dubium* circa la dipendenza della Conferenza di S. Vincenzo dalla potestà dell'ordinario diocesano, trattandosi di una associazione non eretta e nemmeno approvata dall'autorità ecclesiastica, ma costituita *privata conventione* e diffusa come società laica, cioè non ecclesiastica, che non ripete la propria esistenza da un atto della medesima autorità. Il documento rileva come, pur non essendo "ecclesiastica" in senso stretto, la Conferenza ebbe il favore della Chiesa, lodata da tutti i Vescovi ed incoraggiata da parte dei Romani Pontefici, conservando, sin dall'inizio, una *intimio rem coniunctionem* con le autorità ecclesiastiche. La dottrina è pressoché concorde nel ritenere una tale pronuncia anticipatoria rispetto alla futura impostazione codicistica: sul punto cfr. RENATO BACCARI, *Il diritto di associazione dei laici nell'ordinamento canonico*, in IDEM, *Scritti minori*, Tomo I, Cacucci, Bari, 1997, pp. 340-341; PIERO ANTONIO BONNET, *Il chierico ed il diritto-dovere di associarsi liberamente nella Chiesa*, in *Il diritto ecclesiasico*, 97, 1986, p.

Se ne deduce, così, l'incompletezza e la sommarietà di qualsiasi criterio meramente formale⁷⁰⁵; ottica nella quale sembra muoversi a pieno la risposta di interpretazione autentica, trascurando, invece, quel fondamentale legame che si instaura tra l'elemento associativo e la *communio Ecclesiae* e che rende tali due realtà complementari tra loro e non certo antitetiche⁷⁰⁶. Peraltro, la stessa natura evangelica e fondamentale del diritto di associazione è stata, ormai, ampiamente dimostrata e riconosciuta⁷⁰⁷ anche dal tenore del can. 215 C.I.C.⁷⁰⁸, quale

432; ADOLFO LONGHITANO, *Il Popolo di Dio*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *Il diritto nel mistero della Chiesa*, vol. II, cit., p. 40; SILVESTRO PETTINATO, *Associazioni private di fedeli e "debita relatio" con l'autorità ecclesiastica*, cit., pp. 498-500; WINFRIED SCHULZ, *Le associazioni nel diritto canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 99, 1988, p. 351.

⁷⁰⁵ Cfr. MARIO TEDESCHI, *Associazioni ecclesiastiche e autonomia negoziale*, in IDEM, *Scritti di diritto ecclesiastico*, cit., p. 185, il quale riferisce: "L'analisi del fenomeno associativo, fondata su modelli sociologici e storici, evidenziava come la presenza di corpi socialinon riconosciuti comportasse lo stesso una loro rilevanza giuridica, in base al principio di effettività".

⁷⁰⁶ Cfr. LIBERO GEROSA, *Carisma e diritto nella Chiesa. Riflessioni canonistiche sul "Carisma originario" dei nuovi movimenti ecclesiali*, Jaca Book, Milano, 1989, p. 222, il quale evidenzia come "[...] il principio della *communio*, pur avendo una rilevanza straordinaria a livello costituzionale, informa tutti i settori del diritto canonico e dunque anche quello delle associazioni. Di conseguenza in questa prospettiva la nozione di *consociatio* non va vista come una realtà diversa o alternativa a quella indicata con il termine *communio*, ma come una sua precisa e determinata realizzazione concreta. Lo conferma il magistero pontificio, laddove parla dei nuovi movimenti ecclesiali come «specifiche forme di autorealizzazione della Chiesa» [...]. Ciò significa che il 'carisma originario', in una certa analogia con l'Eucaristia celebrata in un dato luogo, può giocare un ruolo decisivo nel costituirsi di qualsiasi tipo di *consociatio*, quale realtà di comunione ecclesiale o *communitas fidelium*".

⁷⁰⁷ Sul punto, nota ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, *Dinamiche interne e proiezioni esterne dei fenomeni associativi nella Chiesa*, cit., p. 497, come "non è il diritto di associarsi liberamente, di cui è titolare ogni uomo, *jure naturali*, che viene trasposto nell'ordinamento canonico, ma è una realtà diversa, che nasce dal sacramento del battesimo, ha come ambito di svolgimento la compagine ecclesiale e come statuto fondamentale la *communio*". Cfr. anche LUCIANO GUERZONI, *Diritto di associazione, associazionismo spontaneo dei fedeli e "autonomia" delle Chiese locali*, in *Arch. giur.*, 131, 1970, p. 21, il quale osserva come dopo il Vaticano II possa parlarsi "di un vero e proprio diritto di associazione ecclesiale dei fedeli, qualificabile come *ius nativum* degli stessi, perché connaturale alla condizione umana e cristiana del fedele, inerente, cioè, alla dignità della persona elevata col battesimo all'ordine soprannaturale".

⁷⁰⁸ Cfr. PATRICK VALDRINI, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, cit., p. 219, il quale evidenzia come "nel diritto antico, il diritto di associazione dei fedeli è stato affermato come un diritto naturale della persona. Il CIC 1983 rimane fedele a questo modello. I fedeli sono liberi di fondare e dirigere

realizzazione giuridica dei principî elaborati dal magistero conciliare⁷⁰⁹, in virtù dei quali si è cercato di sopperire, nel tempo, al *deficit* da alcuni denunciato, per cui “nell’ordinamento canonico i concetti di soggettività, capacità e personalità giuridica sono meno sviluppati che nel diritto civile”⁷¹⁰.

A questo proposito, il Concilio Vaticano II ha fornito un importante contributo teorico, rammentando come “l’uomo, per sua natura, è sociale” e che “piacque a Dio riunire i credenti in Cristo nel popolo di Dio e in un unico corpo”; cosicché “l’apostolato associato corrisponde felicemente alle esigenze umane e cristiane dei fedeli e al tempo stesso si presenta come segno della comunione e della unicità della Chiesa in Cristo che disse «dove sono due o tre riuniti nel mio nome, io sono in mezzo a loro»”⁷¹¹. In ciò il magistero si rivela originale ed innovativo, nella misura in cui, oltre a sancire formalmente la libertà associativa, la fonda su argomentazioni di natura propriamente ecclesiologica, presentando le associazioni non come una realtà marginale e meramente eventuale nella vita della comunità ecclesiale, ma come un segno dello stesso mistero della Chiesa, della sua comunione e della sua unità in Cristo stesso⁷¹².

associazioni. Perciò il can. 215 CIC 1983 ha preferito usare l’espressione *integrum est* invece di dire *ius est*”.

⁷⁰⁹ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, Costituzione Apostolica *Sacrae Disciplinae Leges*, cit., II-XI, ove si definisce il diritto di associazione dei fedeli come “[...] *pernecessarium instrumentum [...] quo debitus servetur ordo tum in vita individuali atque sociali, tum in ipsa Ecclesiae navitate*”.

⁷¹⁰ Così MARIO TEDESCHI, *La rilevanza civile delle associazioni ecclesiali*, cit., p. 134.

⁷¹¹ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Apostolicam Actuositatem*, cit., n. 18. Susseguentemente, al n. 19 si aggiunge poi che “salva la dovuta relazione con l’autorità ecclesiastica, i laici hanno il diritto di creare e guidare associazioni e dare nome a quelle fondate”. Cfr. anche S. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso ai movimenti ecclesiali riuniti per il II Colloquio internazionale*, 2 marzo 1987, n. 2, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, vol. X, 1, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1988, p. 476, il quale ricorda: “Assistiamo continuamente al fenomeno di gruppi più o meno vasti di fedeli, i quali, per un impulso misterioso dello Spirito, furono spinti spontaneamente ad associarsi allo scopo di perseguire determinati fini di carità o di santità, in rapporto a particolari bisogni della Chiesa nel loro tempo od anche per collaborare nella sua missione essenziale e permanente”.

⁷¹² Sul punto cfr. GIORGIO FELICIANI, *Il diritto di associazione nella Chiesa: autorità, autonomia dei fedeli e comunione ecclesiale*, in ASSOCIAZIONE CANONISTICA

Di primario rilievo risulta, perciò, l'indagine circa i termini in cui tale "debita relatio", di cui parla anche il can. 299 C.I.C., si verifica e giunge a compimento, alla luce di una rinnovata consapevolezza delle stesse autorità gerarchiche nei confronti della legittimazione delle comunità locali come porzioni di un popolo sempre più vasto da guidare⁷¹³. I Pastori, invero, da parte loro, sono chiamati non solo a rispettare il legittimo diritto di associazione dei fedeli⁷¹⁴, ma anche ad accogliere e valorizzare le diverse realtà aggregative presenti nelle Chiese particolari, che conferiscono energia e vigore alla vita cristiana ed all'apostolato⁷¹⁵, "andando loro incontro con molto amore"⁷¹⁶.

ITALIANA (a cura di), *Le associazioni nella Chiesa. Atti del XXIX Congresso Nazionale di Diritto Canonico. Trieste, 7-10 settembre 1998*, cit., p. 21. Cfr. anche PONTIFICIUM CONSILIUM PRO LAICIS, *Pastori e Movimenti ecclesiali. Seminario di studio per i Vescovi*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2009, pp. 14-15, nel senso che i movimenti e le associazioni rappresentano "un dono del Signore, una risorsa preziosa per arricchire con i loro carismi tutta la comunità cristiana".

⁷¹³ Cfr. JOSEPH RATZINGER, *I movimenti ecclesiali e la loro collocazione teologica*, in PONTIFICIUM CONSILIUM PRO LAICIS, *I movimenti nella Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1999, p. 43: "Un'idea angusta e impoverita della Chiesa, per cui si assolutizza la struttura della Chiesa locale, non può tollerare il nuovo cetto di annunciatori, che dal canto loro, però, trovano necessariamente il proprio sostegno nel detentore di un ministero ecclesiale universale, nel Papa, quale garante dell'invio missionario e dell'edificazione dell'unica Chiesa". Sul punto cfr. anche l'intervento di FRANCESCO, *Omelia nella giornata delle confraternite e della pietà popolare*, 5 maggio 2013, in *L'Osservatore Romano*, 6-7 maggio 2013, p. 8.

⁷¹⁴ Cfr. STANISŁAW RYLKO, *Il diritto di associazione nella Chiesa. Fondamenti teologici e canonici*, in ASSOCIAZIONE CANONISTICA ITALIANA (a cura di), *Esperienze associative nella Chiesa. Aspetti canonistici, civili e fiscali. (Atti del XLV Congresso Nazionale di Diritto Canonico. Salerno, 2-5 settembre 2013)*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2014, p. 16, il quale osserva anche che "il fatto che il diritto di associarsi nella Chiesa non provenga da una autorizzazione da parte dell'autorità ecclesiastica non significa affatto che ci sia opposizione tra l'organizzazione della Chiesa e gli ambiti di libertà e di autonomia dei fedeli, poiché entrambi sono espressioni della comunione nella Chiesa. Le associazioni di fedeli non sono realtà alternative ai ministeri gerarchici all'interno della Chiesa". Cfr. anche EMANUELE BOAGA, *La vita religiosa e i laici. Origine, sviluppo e attualità delle associazioni e movimenti laicali legati alla vita religiosa*, in *Vita Consacrata*, 24, 1988, pp. 483-497.

⁷¹⁵ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, Lettera Enciclica *Redemptoris Missio*, 7 dicembre 1990, in *A.A.S.*, LXXXIII (1991), pp. 249-340. In questo senso anche SACRA CONGREGATIO PRO EPISCOPIS, *Direttorio per il ministero pastorale dei Vescovi "Apostolorum Successores"*, 22 febbraio 2004, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2004, p. 114.

⁷¹⁶ Cfr. BENEDETTO XVI, *Discorso al II gruppo di Vescovi della Repubblica Federale di Germania in visita "ad limina Apostolorum"*, 18 novembre 2006, in *L'Osservatore Romano*, 19 novembre 2006, p. 5.

Autorevole dottrina, in proposito, non ha mancato di evidenziare come “la disposizione viene introdotta negli schemi solo nel 1980, in seguito alla richiesta di un membro della Commissione codificatrice che tendeva, così come era formulata, a negare praticamente il diritto di associazione dei battezzati, sostenendo che nessuna associazione poteva esistere nella Chiesa senza la collaborazione dell’autorità ecclesiastica. La Segreteria della Commissione dichiara di accettare l’osservazione ma in realtà ne corregge la portata. Sottolinea, infatti, che l’esercizio di associazione non esige, di per sé, nessun atto da parte della gerarchia. Tuttavia, perché un’associazione possa essere presa in considerazione dal diritto, occorre che la sua esistenza sia portata a conoscenza dell’autorità in modo che questa possa certificarne l’autenticità cristiana, previo accertamento della assenza di qualunque contrasto con la dottrina, la disciplina, l’integrità dei costumi”⁷¹⁷.

Una visione, perciò, piuttosto concreta dei rapporti tra autorità ed associazioni che non sacrifica il dato sostanziale a quello puramente formale e rivaluta, altresì, l’interdipendenza fondamentale tra elemento

⁷¹⁷ Cfr. GIORGIO FELICIANI, *Il diritto di associazione dei fedeli dal Concilio al Codice*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 3, 1990, pp. 320-321. L’A. poi aggiunge che “il comportamento dei fedeli che si associano nel rispetto delle condizioni sostanziali richieste ai fini del riconoscimento è da valutarsi, anche prima di tale provvedimento, non solo pienamente legittimo, ma anche senz’altro capace di dare vita ad un’associazione ecclesiale, costituendo il presupposto necessario e sufficiente per il riconoscimento”. Sul punto cfr. anche WINFRIED SCHULZ, *Le norme canoniche sul diritto di associazione e la loro riforma alla luce dell’insegnamento del Concilio Vaticano secondo*, in *Apollinaris*, L, 1977, pp. 151-152. Sul legame tra associazione ed autorità gerarchica *sub Codice* del 1917, cfr. PAOLO MONETA, *Introduzione*, in ASSOCIAZIONE CANONISTICA ITALIANA (a cura di), *Esperienze associative nella Chiesa. Aspetti canonistici, civili e fiscali. (Atti del XLV Congresso Nazionale di Diritto Canonico. Salerno, 2-5 settembre 2013)*, cit., p. 7, il quale nota come “nel precedente Codice del 1917 prevaleva una concezione del fenomeno associativo strettamente dipendente dall’autorità ecclesiastica, come concessione da questa accordata ai fedeli. Vi era pur sempre l’idea che si trattasse di un diritto naturale, derivante dalla natura sociale dell’uomo, che, in quanto tale, doveva essere recepito anche nell’ordinamento canonico. Ma per essere completamente e debitamente esercitato nell’ambito della Chiesa si riteneva necessario un intervento dell’autorità. Prevaleva, insomma, il momento autoritativo su quello connesso alla libertà ed all’autonomia dei singoli fedeli”. In senso analogo cfr. ÁLVARO DEL PORTILLO, *Laici e fedeli nella Chiesa*, 2° ed., Giuffrè, Milano, 1999, pp. 106-107.

personale e comunitario⁷¹⁸, anche oltre la dicotomia pubblico-privato⁷¹⁹. Visione, inoltre, alla quale non sembra aliena la stessa *ratio* del can. 299, §3, *C.I.C.*, giacché, come confermato nella Relazione elaborata nel 1981 dalla Pontificia Commissione per la riforma del Codice, tale disposizione viene giustificata sostenendo che “*ius enim associationis est quidem naturale nullum requirens actum ex parte auctoritas. Ut autem agnitio alicuius associationis in iure haberi possit, requiritur ut eius existentia aliquomodo constet: ita, ex.gr., ius civile exigit saltem inscriptionem associationis in albo, ideo associationes in Ecclesia debent quoque participem reddere auctoritatem de earum existentia*”⁷²⁰.

Una conferma della validità di tali affermazioni giunge, poi, dalle considerazioni di autorevole dottrina, la quale non ha mancato di

⁷¹⁸ Cfr. CESARE MIRABELLI, (voce) *Persona fisica (Diritto canonico)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, p. 231, il quale osserva: “In forza dei presupposti teologici risultano così esaltati, nell’ordinamento canonico, l’aspetto personalistico e quello comunitario. Il primo in ragione dell’originalità della persona, di ogni persona, nel suo rapporto con la divinità, a cui tende in un cammino di salvezza. Il secondo aspetto, quello comunitario, assume, invece, peculiare spessore se si considera che questo cammino, che pure direttamente riguarda ciascun individuo, non è fatto individuale, ma è realtà che tocca la Chiesa nel suo complessivo essere”.

⁷¹⁹ Sul punto cfr. EUGENIO CORECCO, *Profili istituzionali dei Movimenti nella Chiesa*, in MASSIMO CAMISASCA - MAURIZIO VITALI (a cura di), *I Movimenti nella Chiesa negli anni '80. Atti del I Convegno Internazionale, Roma 23-27 settembre 1981*, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 203-234, il quale, riprendendo il concetto secondo cui la distinzione tra pubblico e privato sarebbe estranea al diritto canonico, in quanto mutuata dall’esperienza statale, sottolinea come la definizione di associazioni private “potrebbe declassare il sacerdozio comune, primo polo insostituibile della istituzione nella Chiesa, alla sfera della vita privata, mentre tra il sacerdozio comune e il sacerdozio ministeriale vi è tale unità e reciprocità strutturale che solo difficilmente si può ammettere una divaricazione di significato, nel senso di pubblico e privato”. Cfr. anche FRANCESCO COCCOPALMERIO, *De persona iuridica iuxta schema Codicis novi*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXX, 1981, pp. 369-400, il quale semplifica i criteri identificanti la natura delle persone giuridiche: “*Criterium discriminans inter personas iuridicas publicas atque privatas hoc clare apparet: quae constituitur ab ecclesiastica auctoritate est publica; quae constituitur a simplicibus fidelibus est privata. Alia criteria distinctiva iam vigere non possunt [...]*”; in senso analogo IDEM, *L’associazione nella Chiesa in ottica di pluralismo*, in ADRIANO CAPRIOLI - LUCIANO VACCARO (a cura di), *Pluralismo nella Chiesa*, Morcelliana, Brescia, 1982, pp. 143-144. Ad avviso di PIERO ANTONIO BONNET, *De christifidelium consociationum lineamentorum, iuxta Schema “De populo Dei” codicis recogniti anni 1979, adumbratione*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXI, 1982, pp. 531-604, occorrerebbe abbandonare la terminologia in esame, per usare espressioni come “*ecclesiasticae*” o “*non ecclesiasticae*”, atteso che ogni azione del cristiano “è sempre inserita nella comunione ecclesiale e ad essa deve tendere”.

⁷²⁰ Reperibile in *Communicationes*, XV, 1983, pp. 82-83.

evidenziare come, sufficiente “per il corretto inserimento delle associazioni nell’ambito ecclesiale e per la loro giusta relazione con l’autorità ecclesiastica, cui spetta vigilare su di esse (can. 305), anche per evitare dispersioni di forze e per indirizzarle a un fruttuoso esercizio dell’apostolato (can. 323, §2), è la conoscenza di esse”⁷²¹. Strumento necessario per ottenere una adeguata conoscenza delle medesime sarebbe da ricercare in “una minima documentazione, perché l’esigenza di conoscere le associazioni non deve diventare, in qualche modo, occasione di invadenza nella sfera della loro legittima autonomia”⁷²². Un’impostazione siffatta ben si allinea con quella tendenza proclive a sancire la non necessità di alcun decreto formale per la concessione della “*agnitio*”⁷²³ di cui al can. 299, §3, *C.I.C.* L’autorità competente a concedere tale riconoscimento, che nel silenzio del can. 299 *C.I.C.* sembra da individuarsi secondo il can. 305, §2, *C.I.C.*, può, dunque, limitarsi ad un atto anche *per facta concludentia*, non cambiando, il suo intervento, la natura ontologica dell’associazione stessa⁷²⁴.

Anzi, può certamente osservarsi come costituisca un più pregnante riconoscimento la circostanza per cui l’autorità competente, una volta conosciuti gli scopi di un’associazione contenuti nell’atto costitutivo, nonché il suo organigramma, inviti quest’ultima ad una piena partecipazione nella vita ecclesiale, sollecitandone, magari, la concreta

⁷²¹ Cfr. CARLO REDAELLI, *Alcune questioni pratiche riguardanti le associazioni di fedeli nel contesto italiano*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 3, 1990, p. 349.

⁷²² *Ibidem*.

⁷²³ Cfr. SILVESTRO PETTINATO, *Le associazioni dei fedeli*, in ADOLFO LONGHITANO (a cura di), *Il Codice del Vaticano II. Il fedele cristiano e la condizione giuridica dei battezzati*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1989, p. 257. In senso analogo cfr. anche GIORGIO FELICIANI, *Il diritto di associazione e la sua possibilità di realizzazione nell’ordinamento canonico*, in WINFRIED AYMANS - KARL TH. GERINGER - HERIBERT SCHMITZ (a cura di), *Das konsoziative Element in der Kirche. Akten des VI. Internationalen Kongresses für Kanonisches Recht: München, 14.-19. September 1987*, cit., p. 408.

⁷²⁴ Cfr. JOSÉ TOMÁS MARTÍN DE AGAR, *Brevi cenni sulle fondamenta dei rapporti tra gerarchia e associazione*, cit., p. 55, il quale osserva come “questa maggiore presenza dell’autorità non cambia la natura associativa di tali enti: continuano ad essere il frutto e l’ambito di esercizio del diritto di associazione dei fedeli, che ad esse aderiscono liberamente”. Cfr. anche ÁLVARO DEL PORTILLO, *Ius associationis et associationes fidelium iuxta Concilii Vaticani II doctrinam*, in *Ius Canonicum*, VIII, 1968, pp. 9-12.

mobilitazione in favore di determinate situazioni consone alle sue attitudini⁷²⁵. In questi casi viene da chiedersi se sia, realmente, necessario un formale decreto di riconoscimento da parte dell'autorità o se, invece, rivesta maggior peso specifico l'effettiva considerazione che di tali formazioni spontaneamente venute ad esistenza abbia la medesima autorità competente⁷²⁶.

Chiaramente, ragioni di esaustività e completezza spingerebbero per una contemporanea presenza di entrambi gli elementi, sebbene rimanga problematica una esclusione *sic et simpliciter*, dalla realtà giuridica ecclesiale, di un'associazione fortemente impegnata nella realizzazione e prosperità della propria comunità, unicamente perché non consti di una esplicita approvazione dell'autorità *de qua*, pur agendo essa scrupolosamente secondo le linee-guida ed i parametri impartiti dall'autorità medesima⁷²⁷. Sembra, inoltre, più che mai viva e pulsante la consapevolezza che “esistono nella Chiesa - e legittimamente - delle modalità di associazione tra i fedeli che non soddisfano alle esigenze del canone appena citato (can. 304 *C.I.C.* n.d.r.). Si pensi a tanti gruppi a livello parrocchiale con finalità caritative, liturgiche, missionarie etc.; o anche a fenomeni associativi diffusi su una dimensione interparrocchiale e, a volte, interdiocesana, caratterizzati, però, da una quasi totale assenza di disposizioni statutarie”⁷²⁸.

In questa prospettiva appare evidente l'incompletezza di una visione meramente formalistica, nonché negatrice di qualsiasi rilevanza

⁷²⁵ Cfr. CHRISTOPH HEGGE, *Il Vaticano II e i movimenti ecclesiali. Una recezione carismatica*, Città Nuova, Roma, 2001, pp. 116-117, il quale propone due possibili configurazioni per i movimenti spontanei: le associazioni pubbliche ed una categoria “residuale”, disciplinata *ex can.* 605 *C.I.C.* Sul punto cfr. anche JEAN BEYER, *I movimenti nuovi nella Chiesa*, in *Vita Consacrata*, 27, 1991, p. 63.

⁷²⁶ Cfr. LUIS NAVARRO, *Clergy and new ecclesial movement. Juridical issues*, in *Studia Canonica*, XLVI, 2012, p. 391.

⁷²⁷ Sul punto interessanti indicazioni giungono dalla Conferenza Episcopale Tedesca: cfr. DEUTSCHE BISCHOFSSKONFERENZ, *Kriterien für die kircheamtliche Genehmigung von Satzungen und Satzungsänderungen von katholischen Vereinigungen*, 23 settembre 1993, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CLXII, 1993, pp. 507-510.

⁷²⁸ In questi termini CARLO REDAELLI, *Alcune questioni pratiche riguardanti le associazioni di fedeli nel contesto italiano*, cit., p. 346.

giuridica di una simile forma di partecipazione, quantomeno laddove essa si sostanzia con tutti i crismi della legalità, soprattutto sostanziale⁷²⁹. Le associazioni, in quanto tali, sono frutto dell'esercizio di un ambito di libertà dei fedeli che l'autorità non può invadere o soppiantare, "ma che deve riconoscere proteggere e promuovere, in vista del bene comune"⁷³⁰. Ciò vale ancor più allorquando si consideri che proprio tali realtà partecipative, sebbene in forma associativa, costituiscono possibili qualificazioni di interessi diffusi in capo ai soggetti che le realizzano e che sono destinate ad aumentare esponenzialmente in virtù della sempre crescente varietà delle istanze da parte dei *Christifideles*⁷³¹.

Il dato più chiaro e lampante che emerge dallo *status quo*, dunque, è sicuramente quello per cui le innovazioni del *Codex* del 1983, in materia di enti, hanno seguito una linea diametralmente opposta a quella adottata per le persone fisiche. Per queste ultime, invero, come visto, le norme vigenti dimostrano un preciso intento unificatore: al di sopra e prima delle differenziazioni ministeriali, degli *status*, si erge, in maniera radicale, l'uguaglianza ontologica dei battezzati⁷³². Tutt'altra tendenza, invece, si manifesta nei canoni del Libro I "*De personis iuridicis*", al

⁷²⁹ Cfr., in proposito, le parole di GIORGIO FELICIANI, *I diritti e i doveri dei fedeli in genere e dei laici in specie. Le associazioni*, in SILVIO FERRARI (a cura di), *Il nuovo Codice di diritto canonico*, cit., p. 267: "L'esercizio del diritto di associazione può rivelarsi uno dei modi con cui i fedeli partecipano a quel *munus regendi* che è proprio di tutto il Popolo di Dio, in quanto forma di organizzazione spontanea della vita sociale". Osserva, poi, JOSÉ TOMÁS MARTÍN DE AGAR, *Brevi cenni sulle fondamenta dei rapporti tra gerarchia e associazione*, cit., p. 51, come "questa concezione più ampia del diritto associativo consente di comprendere facilmente che i rapporti associazioni-autorità non possono implicare, né vanno concepiti in questo modo, come l'inclusione dell'associativo nella sfera propria della gerarchia; così come poteva far ritenere la normativa del CIC 17 (can. 686), collegando strettamente la nascita di ogni associazione ad un atto dell'autorità ecclesiastica".

⁷³⁰ *Ibidem*.

⁷³¹ Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Schema Canonum Libri II "De populo Dei"*, Typis Polyglottis Vaticanis, Città del Vaticano, 1977, Praenotanda n. 5, ove ben si sintetizza questa crescente tendenza: "*Magis magisque crescit consociationum numerus, immo et varietas*". Con tale inciso la Commissione motivava, già 39 anni or sono, gli interventi operati sui nuovi canoni in tema di associazioni.

⁷³² Cfr. ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, *Dinamiche interne e proiezioni esterne dei fenomeni associativi nella Chiesa*, cit., p. 496, la quale osserva come "prima di essere laico, chierico, religioso, la persona fisica, in *Ecclesia*, è *christifidelis*".

Titolo VI, così come nelle norme del Libro II “*De christifidelium consociationibus*”, ove la vigente normativa tende a distinguere e creare nuove tipologie, identificando alcune categorie apparentemente ben differenziate: tre tipi di enti personificati (*personae morales, personae iuridicae publicae, personae iuridicae privatae*), due tipologie di *consociationes fidelium*, pubbliche e private, e, di queste ultime, alcune riconosciute ed altre non riconosciute. Palese risulta la trascuratezza della circostanza per la quale tutte le associazioni sorgono sulla base comune dello *ius nativum sese consociandi*, proprio di ogni battezzato, che, in quanto scaturente da un sacramento, deve inserirsi armonicamente ed efficacemente nella *communio ecclesiale*⁷³³.

Se, dunque, questa è la prospettiva in cui collocare il diritto fondamentale ad associarsi da parte dei fedeli, ne deriva che la *debita relatio* con la gerarchia, ripetutamente richiesta nelle norme, non rappresenta un requisito supplementare, potenzialmente limitativo della facoltà del singolo, né un tramite funzionale, necessario per rendere la norma-principio concretamente realizzabile⁷³⁴. Esso va a costituire, piuttosto, la dimensione naturale ed ineliminabile in cui l’impulso associativo, come del resto tutti gli interessi umani, vive nella Chiesa⁷³⁵. Perciò, per quanto in sé ricca di conseguenze giuridiche rilevanti, la distinzione tra enti riconosciuti in persona giuridica ed enti che di tale riconoscimento non hanno beneficiato andrebbe, quantomeno, come acutamente osservato, “relativizzata”, ridimensionandola da ogni “mistica della persona giuridica” che, superata ormai dalla cultura

⁷³³ Cfr. ÁLVARO DEL PORTILLO, *Ius associationis et associationes fidelium iuxta Concilii Vaticani II doctrinam*, cit., p. 20.

⁷³⁴ In argomento si rinvia alle considerazioni di JEAN BEYER, *La communio comme critère des droits fondamentaux*, in EUGENIO CORECCO - NIKLAUS HERZOG - ANGELO SCOLA (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico)*, cit., p. 79 ss.

⁷³⁵ Sul punto cfr. ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, *Gli enti nell’ordinamento canonico*, CEDAM, Padova, 1983, p. 92.

giuridica secolare, alligna ancora in certe prospettive canonistiche⁷³⁶. Peraltro non è un mistero che, anche nell'esperienza giuridica italiana, alberghi ormai la convinzione che alle associazioni non riconosciute sia, direttamente o estensivamente, applicabile ogni norma legislativamente formulata per quelle riconosciute, purché, come ovvio, non presupponga il riconoscimento della personalità giuridica⁷³⁷. Se, invero, la protezione accordata dal *Codex* alle associazioni riconosciute non si pone in una connessione logica con il concetto di personalità giuridica, attenendo, invece, alla disciplina del tipo contrattuale di associazione (e non potrebbe negarsi ciò data la dichiarata radice fondamentale del diritto *de quo*), essa va applicata anche alle associazioni non riconosciute, ad integrazione di quelli che il codice civile italiano, all'art. 36, chiama "accordi degli associati", ed il can. 299 *C.I.C.* chiama "*privata pactio*". La condizione giuridica in cui le *Christifidelium consociationes* versano, peraltro, mostra soltanto una parziale coerenza con l'astratto concetto di persona giuridica *ex* can. 310 *C.I.C.*, giacché, in via tendenziale, affermare che un'associazione, o più in generale, una organizzazione collettiva è persona giuridica, equivale a qualificarla come un soggetto di diritto a sé stante, distinto dalle persone di coloro che la compongono. Parallelamente, sostenere che un'associazione non rispecchia i canoni di una persona giuridica dovrebbe voler dire, in linea di principio, che essa non è un autonomo soggetto di diritto e si risolve nella pluralità dei suoi membri⁷³⁸.

⁷³⁶ In argomento cfr., ancora, ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, *Dinamiche interne e proiezioni esterne dei fenomeni associativi nella Chiesa*, cit., p. 498, la quale evidenzia come "per quanto riguarda le associazioni è indubbio che ogni associazione, riconosciuta o meno che sia, appartiene ad un medesimo tipo contrattuale [...]. Da questa constatazione la giurisprudenza italiana si è mossa, per prendere coscienza, in modo sempre più convinto, [...] che da tale identità doveva discendere una uniformità di disciplina giuridica".

⁷³⁷ Cfr. FRANCESCO GALGANO, *Le associazioni, le fondazioni, i comitati*, CEDAM, Padova, 1987, p. 65.

⁷³⁸ *Ivi*, p. 88, ove si osserva che, ragionando in tal guisa, "i beni dell'associazione dovrebbero essere beni appartenenti in comunione a tutti i suoi membri; i dirigenti dell'associazione dovrebbero essere mandatari dei singoli membri; le obbligazioni assunte in nome e per conto dell'associazione dovrebbero essere obbligazioni dei

Ma, come visto, ciò non può corrispondere a realtà, a meno di non voler soffocare, in nome del più tecnico dei formalismi, le realtà ecclesiologicalhe che, effettivamente, si muovono nel substrato giuridico canonico⁷³⁹.

Ciò di cui va preso atto, in buona sostanza, è che, avendo sempre presente la peculiarità dell'ordinamento canonico, che trasmigra, per osmosi, anche al fenomeno associativo che sorge in seno ad esso⁷⁴⁰, connaturato dall'impulso soprannaturale dello Spirito Santo⁷⁴¹, il sentire collettivo non respinge affatto le realtà spontanee e non riconosciute nel limbo dei non-soggetti di diritto. In tali casi, invece, sarebbe più coerente interpretare tale dato nei termini in cui, pur operando, il diritto oggettivo, una formalizzazione meno accentuata e meno astratta, tuttavia il gruppo

singoli membri, dell'adempimento dei quali ciascuno dovrebbe essere chiamato a rispondere”.

⁷³⁹ Cfr. ARTURO CATTANEO, *I movimenti ecclesiali: aspetti ecclesiologicali*, in *Annales Theologici*, XI, 1997, pp. 407-427. Evidenzia acutamente MARIA FAUSTA MATERNINI ZOTTA, *Le associazioni ecclesiali tra pubblico e privato*, cit., p. 57, come “il diritto di associazione viene [...] garantito nella sua più ampia accezione, con i soli limiti previsti dal can. 299, §1 (perseguimento delle finalità ecclesiali espresse nel can. 298, §1) e dal can. 301, §1 (esclusione del perseguimento di fini che per loro natura siano riservati all'autorità ecclesiastica”.

⁷⁴⁰ Cfr. LIBERO GEROSA, *Diritto ecclesiale e pastorale*, Giappichelli, Torino, 1991, p. 161, il quale evidenzia i quattro elementi costitutivi l'essenza di un'associazione: il primo è costituito dalla collettività di persone (*Personengesamtheit*), intesa come *universitas personarum*, substrato della persona giuridica; il secondo è costituito dalla libera scelta di una finalità canonicamente circoscritta (*frei Gewählte kanonische Umschriebene Zielsetzung*), comprendente, a sua volta, due elementi principali, *id est* la libera e comune volontà di associarsi (*Vereinigungswille*), espressa dall'atto di fondazione da parte dei futuri consociati, ed il fatto che siffatta volontà si pone uno o più scopi specifici, tutti in qualche modo ricompresi nella missione della Chiesa, senza però coincidere mai con la sua missione globale; il terzo elemento è l'ordine interno (*innere Ordnung*), determinato nella sua forma dalla finalità scelta liberamente; il quarto ed ultimo elemento è la libera appartenenza (*freie Mitgliedschaft*) che la caratterizza giuridicamente come fenomeno di libertà.

⁷⁴¹ Cfr. EUGENIO CORECCO, *Prospettive per la “Lex Ecclesiae Fundamentalis” e la revisione del diritto canonico nel documento di Puebla*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2, 1980, I, p. 18, il quale evidenzia come, pur essendoci un'analogia tra gli elementi strutturali di un'associazione in senso canonistico e quelli che connotano la nozione di associazione in senso statale, “la specificità della struttura giuridica dell'associazione ecclesiale risiede [...] nell'impulso soprannaturale dello Spirito Santo. L'associazione ecclesiale è una comunità di fedeli nata in virtù di un carisma originario: chi vi partecipa non lo fa in nome di un attivismo moralistico, ma perché sperimenta la particolare forma di fraternità come struttura necessaria per esprimere tutta la propria personalità cristiana”.

non cessa di esistere e di atteggiarsi come centro di imputazione di situazioni giuridiche soggettive⁷⁴².

La rilevanza della questione si ripercuote, inevitabilmente, anche sul tema degli interessi diffusi. Non fa, forse, valere un interesse diffuso, infatti, un'associazione che, su invito del parroco, abbia contribuito economicamente e materialmente alla costruzione di un edificio di culto, nel momento in cui impugni l'illegittimità dell'atto del Vescovo che, ex can. 1222 *C.I.C.* intenda trasformare tale edificio ma, allo stesso tempo, leda, tangibilmente, il *bonum animarum*? Peraltro, a ben vedere, anche dal punto di vista patrimoniale sembra potersi riprendere il discorso sinora svolto, posto che il can. 310 *C.I.C.* appare, in questo settore, piuttosto contraddittorio, laddove oscilla tra il riconoscimento della insopprimibile unitarietà in capo al gruppo (“*coniunctim*”) ed una certa forma di irrigidimento concettuale in relazione alla non-personalità dell'associazione (riferimento ai fedeli associati, da considerarsi *uti singuli*). Va, in ogni caso, riaffermato come l'assenza di personalità giuridica non possa costituire un ostacolo a che il gruppo, nel suo insieme, mostri un collegamento anche con l'elemento patrimoniale dell'associazione, *rectius* il fondo comune, obbligandosi, rispondendo per mezzo di quest'ultimo, amministrandolo ed utilizzandolo⁷⁴³.

L'avverbio “*coniunctim*”, d'altra parte, non può che significare ciò: nessun consociato, *uti singulus*, si atteggiava come *dominus* del patrimonio dell'associazione, ma *condominus* e *compossessor*, non estrinsecandosi un tipo di rapporto con una frazione di beni, come nel caso del proprietario di una quota *pro indiviso*, ma con la totalità dei beni nel suo

⁷⁴² Cfr. MARIO TEDESCHI, *Preliminari a uno studio dell'associazionismo spontaneo nella Chiesa*, cit., p. 48, il quale aveva notato, riprendendo una tesi di HERIBERT JONE, *Commentarium in Codicem Iuris Canonici*, Verlag Ferdinand Schöningh GmbH, Paderborn, 1948, p. 607, che la libertà associativa dei battezzati “resta riconosciuta anche in ordine a quei tipi di sodalizi «*de quibus, licet bonos fines licitis modis prosequantur, Ecclesia nullum tulit iudicium*»”. Cfr. anche MARIO CONDORELLI, *Destinazione di patrimoni e soggettività giuridica nel diritto canonico. Contributo allo studio degli enti non personificati*, cit., p. 125 ss.

⁷⁴³ Cfr. ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, *Dinamiche interne e proiezioni esterne dei fenomeni associativi nella Chiesa*, cit., p. 504.

complesso, proprio sul presupposto di essere membro di una *universitas*. In quest'ottica non può che apparire stridente la seconda parte del canone, che fa riferimento ai mezzi concreti (“*per mandatarium seu procuratorem*”) con i quali esercitare i diritti ed adempiere alle obbligazioni, riferibili all'associazione non personificata⁷⁴⁴. Come è stato notato, peraltro, la configurazione di un rapporto di mandato in senso tecnico presupporrebbe l'individuazione di un soggetto mandante, mentre, in questo caso, ponendo come centro di imputazione di diritti ed obblighi il gruppo *ex se*, sembrerebbe più esatto ipotizzare una persona fisica che funga da “strumento di esteriorizzazione della volontà e dell'interesse del gruppo”⁷⁴⁵.

Sembra, di conseguenza, opportuno recuperare una concezione “sostanzialistica” della *recognitio ex can. 299, §3, C.I.C.*, riconoscendo, di conseguenza, una forma di *legitimatio* anche alle associazioni *in hoc modo* disciplinate⁷⁴⁶, e valorizzando quell'elemento anche carismatico che, come acutamente osservato, troppo colpevolmente il *Codex* lascia nell'oblio della irrilevanza⁷⁴⁷. Come si è evidenziato, ciò che lascia

⁷⁴⁴ Cfr. MARIO CONDORELLI, *Considerazioni problematiche sul concetto e sulla classificazione delle persone giuridiche nello “Schema de Populo Dei”*, in *Il diritto ecclesiastico*, 91, 1980, I, p. 452, il quale, proprio commentando il can. 49, §2, dello *Schema canonum Libri II “De Populo Dei”*, il vigente can. 310 *C.I.C.*, osserva come “può essere agevolmente interpretato nel senso della mancanza certo della personalità giuridica, ma non necessariamente della soggettività dell'associazione non eretta; tanto più che il testo fa subito riferimento a diritti e doveri imputabili *coniunctim* ai consociati ed esercitabili esclusivamente *per mandatarium seu procuratorem*, ad una situazione, cioè, che sembra presentarsi piuttosto diversa da quella semplice comunione o della generica contitolarità di diritti e doveri”.

⁷⁴⁵ Cfr. ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, *Il regime patrimoniale delle associazioni tra ecclesiasticità e non ecclesiasticità dei beni*, in WINFRIED AYMANS - KARL TH. GERINGER - HERIBERT SCHMITZ (a cura di), *Das konsoziative Element in der Kirche. Akten des VI. Internationalen Kongresses für Kanonisches Recht: München, 14.-19. September 1987*, cit., pp. 589-590.

⁷⁴⁶ Cfr. CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, Nota pastorale “*Le aggregazioni laicali nella Chiesa*”, 29 aprile 1993, in *Enchiridion della Conferenza Episcopale Italiana*, 5° ed., Edizioni Dehoniane, Bologna, 1996, pp. 697-739, n. 3, ove si afferma: “Risulta chiaro che il comportamento dei fedeli che si associano nel rispetto delle condizioni sostanziali richieste ai fini del riconoscimento è da valutarsi, anche prima di tale provvedimento, non solo pienamente legittimo ma anche senz'altro capace di dare vita ad una associazione ecclesiale”.

⁷⁴⁷ Cfr. EUGENIO CORECCO, *I presupposti culturali ed ecclesiologicali del nuovo “Codex”*, in EUGENIO CORECCO - GRAZIANO BORGONOVO - ARTURO CATTANEO (a

perplexi del *decretum* del 1987 della Segnatura Apostolica è quella concezione dell'interesse, fondante la legittimazione attiva, come “personale, diretto, attuale e tutelato, almeno indirettamente, dalla legge”, ove risulta, ancor più palese, un eccessivo attaccamento ad una “impostazione di diritto amministrativo di vecchio tipo, oggi del tutto superata e che [...] non viene più acriticamente adottata, né dalla giurisprudenza né dalla dottrina”⁷⁴⁸. A ciò non sembra affatto ostare il responso fornito in sede di interpretazione autentica.

La possibile alternativa da esso lasciata aperta, non chiarendo se la legittimazione attiva spetti alle sole persone giuridiche o anche alle associazioni riconosciute *ex can. 299, §3, C.I.C.*, rappresenta un enigma suscettibile di risoluzione tramite l'accoglimento della seconda opzione, al fine, soprattutto, di non provocare un ulteriore appiattimento del fenomeno associativo all'interno della realtà ecclesiale⁷⁴⁹. Ed in effetti, la reale esigenza sembra essere quella di abbandonare l'accezione formalistica ricavabile *ictu oculi* dal suddetto responso, interpretandolo in maniera maggiormente conforme allo spirito ed al significato della vita associativa nell'ambito canonico, rendendo, in tal modo, la stessa interpretazione autentica meno oscura⁷⁵⁰.

cura di), *Ius et communio. Scritti di Diritto Canonico*, vol. II, cit., pp. 641-642, ad avviso del quale tale mancanza “deriva da quell'atteggiamento di incertezza e perplessità del codificatore nei confronti di tutta la materia dei carismi, che lo ha persino indotto a non utilizzare mai questo termine”.

⁷⁴⁸ In questo senso cfr. SABINO CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Einaudi, Torino, 1991, p. 333. Cfr. anche MARIA FAUSTA MATERNINI ZOTTA, *Le associazioni ecclesiali tra pubblico e privato*, cit., p. 66.

⁷⁴⁹ Cfr. SACRA CONGREGATIO PRO EPISCOPIS, *Diretorio Ecclesiae Imago*, 22 febbraio 1973, n. 97, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. IV, 13° ed., Edizioni Dehoniane, Bologna, 1985, p. 1329, ove si sottolinea il dovere della gerarchia di coordinare l'azione e le forze presenti all'interno di ogni diocesi, insistendo sul rispetto dovuto ai diritti ed alla libertà dei fedeli. Sul punto cfr. anche CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, *Decreto Apostolicam Actuositatem*, cit., n. 26, il quale, mentre raccomanda la creazione di consigli che “aiutino il lavoro apostolico della Chiesa” e possano “giovare al mutuo coordinamento delle varie associazioni ed iniziative”, sottolinea, del pari, la necessità che sia, comunque, fatta salva “l'indole propria e l'autonomia di ciascuna”.

⁷⁵⁰ Cfr. LUIS NAVARRO, *Le forme tipiche di associazione dei fedeli*, in ASSOCIAZIONE CANONISTICA ITALIANA (a cura di), *Le associazioni nella Chiesa. Atti del XXIX Congresso Nazionale di Diritto Canonico. Trieste, 7-10 settembre 1998*, cit., p. 42. L'A. evidenzia come “l'associazione non è semplicemente la somma dei membri che

Essa avrebbe, invero, negato, in via generale, qualsiasi legittimazione ad agire in capo ad alcuni *coetus fidelium* caratterizzati da un'aggregazione puramente transeunte⁷⁵¹, non dotata di alcuna concreta forma di relazione con la comunità ecclesiale, nonché composta, tra i suoi membri, da soggetti i quali a tale comunità neppure appartengono, nonché priva di alcun tipo di contatto con l'autorità amministrativa competente a riconoscerla⁷⁵². Sotto questo angolo visuale, la soluzione negatrice della legittimazione appare, allora, maggiormente equilibrata, giacché in un ordinamento caratterizzato da una costante ricerca della piena *communio* interna può, legittimamente, apparire fondato il timore di conferire subitanea rilevanza giuridica ad alcune tipologie di aggregazioni non aventi, con una tale armonia, alcuna forma di stabile relazione intrinseca⁷⁵³.

Sembra, allora, residuare uno spazio praticabile per una differente soluzione circa la questione se il *coetus fidelium* sia, invece, pienamente calato all'interno della realtà ecclesiale, in quanto, magari, svolga quotidianamente la propria attività che l'autorità ecclesiastica abbia

la compongono, i diritti e i doveri dell'ente non sono l'insieme dei diritti e doveri dei membri. C'è qualcosa di più: c'è una unione stabile di persone con una finalità precisa da raggiungere. Questa realtà giuridica sostanziale si manifesta nella vita di questi enti: l'associazione si presenta come tale, come unione stabile, nella comunità ecclesiastica; la sua attività legittima è portata a termine come agire dell'unione, e vuole essere così percepita da tutti; i beni che possiede l'associazione non sono davvero dei singoli fedeli (che potrebbero altrimenti disporne liberamente), ma sono voluti come dell'ente, e come tali si trovano destinati al raggiungimento delle finalità associative e perciò la loro amministrazione è regolata dagli statuti”.

⁷⁵¹ Cfr. EDUARDO MOLANO, *La autonomía privada en el ordenamiento canónico. Criterios para su delimitación material y formal*, EUNSA, Pamplona, 1974, p. 258.

⁷⁵² Sul punto cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Status dei fedeli e dinamiche associative nella canonistica attuale*, in *Quaderni del pluralismo*, 1, 1983, p. 45 ss. Cfr. anche SILVESTRO PETTINATO, *Associazioni private di fedeli e “debita relatio” con l'autorità ecclesiastica*, cit., p. 496, ad avviso del quale “[...] si tratta di prendere atto che nella Chiesa vi sono compiti e funzioni che spettano, per loro natura, alla gerarchia, e spazi di libera iniziativa che competono ai fedeli come tali [...]”.

⁷⁵³ Sul punto cfr. *Acta et Documenta Concilio Oecumenico Vaticano II Apparando*, ser. II, vol. II, pars. IV, pp. 486-487, ove si rammenta la circostanza per cui, “sebbene la molteplicità delle forme di apostolato associato sia segno della fecondità della Chiesa, occorre evitare la *virium dispersio*, ed essere, inoltre, consapevoli che la forza dell'apostolato, più che basarsi sull'organizzazione, che può accrescerne l'efficacia, primario piuttosto *ex fide quae per caritatem operatur*”.

anche sostenuto o incitato⁷⁵⁴, tanto da radicarsi, profondamente, nel tessuto sociale della parrocchia, diocesi o altra comunità⁷⁵⁵. Considerato da tale punto di vista, appare puramente sussidiario persino il requisito stesso della *recognitio*, il quale, se non individuabile già, come sembra, in quella proficua relazione instaurata con l'autorità competente a concederla e con il resto della collettività ecclesiale, potrebbe, addirittura, essere concesso *ad hoc* nel momento in cui dovesse porsi la necessità di ricorrere avverso provvedimenti illegittimamente lesivi dell'armonia instauratasi all'interno della comunità in oggetto⁷⁵⁶. In questa prospettiva emerge come la stessa esigenza che la *debita relatio* con l'autorità competente venga instaurata dall'associazione nella fase

⁷⁵⁴ Cfr. DOMENICO MOGAVERO, *La condizione giuridica delle associazioni non riconosciute*, in ASSOCIAZIONE CANONISTICA ITALIANA (a cura di), *Le associazioni nella Chiesa. Atti del XXIX Congresso Nazionale di Diritto Canonico. Trieste, 7-10 settembre 1998*, cit., p. 90, ad avviso del quale “la dichiarata autonomia deve comporsi con il diritto-dovere dell'autorità ecclesiastica di vigilare, ai sensi del can. 323, su tutti gli aspetti dell'essere e della vita dell'associazione. A quest'ultima incombe l'obbligo di una costante fedeltà al proprio carisma e dell'attuazione incondizionata del proprio servizio, armonizzando carisma e servizio con le scelte della comunità ecclesiale alla quale presiede l'autorità che ha riconosciuto, lodato o raccomandato l'associazione in questione. Tuttavia, la specificità e tipicità della relazione appena delineata non coinvolge la responsabilità dell'autorità ecclesiastica nella vita e nell'apostolato di tali associazioni, che esistono, operano e rispondono a nome proprio, anche nell'ipotesi che avessero avuto il consenso a qualificarsi come associazioni cattoliche [...]”.

⁷⁵⁵ Cfr. SILVESTRO PETTINATO, *Associazioni private di fedeli e “debita relatio” con l'autorità ecclesiastica*, cit., p. 511: “Invero, una associazione privata che sotto il profilo sostanziale (conformità ecclesiale dei fini e dei metodi) e sotto quello formale (base statutaria sufficiente) soddisfi ai requisiti richiesti dal codice, ha diritto al riconoscimento (*agnitio*), idoneo ad azionare, di fronte ad un provvedimento negativo, i mezzi di tutela previsti dal codice stesso verso gli atti amministrativi dell'autorità”. Cfr. anche RINALDO BERTOLINO, *La tutela dei diritti nella comunità ecclesiale*, in SILVIO FERRARI (a cura di), *Il nuovo Codice di diritto canonico*, cit., p. 171 ss.

⁷⁵⁶ Di indubbio interesse le considerazioni di PIETRO SCHIAVONE, *Il discernimento dei gruppi*, Editrice Rogate, Roma, 1981, p. 183, il quale, dopo aver evidenziato la necessità che l'autorità ecclesiastica si ponga, nei confronti delle associazioni spontanee, in un atteggiamento di apertura e fiducia, “promuovendo ed accettando il dialogo con gli interessati” e dando loro “gli aiuti spirituali e pastorali necessari, [...] nella prospettiva di attesa che i frutti comincino a maturare e mostrino la propria consistenza e genuinità ecclesiale”, suggerisce l'adozione di quello che egli indica come il “*criterio di Gamaliele*”, il dottore della legge che, come noto, esortò il Sinedrio a non impedire l'iniziale predicazione da parte degli apostoli “perché se quest'opera viene dagli uomini, cadrà da sé; ma se viene da Dio, voi non potete distruggerla”: cfr. *At 5*, 38-39.

iniziale della sua esistenza non venga affatto sminuita, bensì posta in una dimensione meno formalistica e rigorosa.

Come si è acutamente posto in evidenza, invero, i cann. 299, §3 e 304, §1 *C.I.C.* “non esigono affatto che l’associazione sorga già sorretta da una articolata e complessa struttura normativa interna, il più delle volte aliena alla vocazione giuridica propria di una grande quantità di aggregazioni, né predispongono una regolamentazione minuziosa e tipica da imporre uniformemente a qualsiasi esperienza associativa; ma il codice, delineando soltanto alcuni minimi requisiti di contenuto, prende atto e legittima l’esistenza di una ampia varietà di statuti fra loro diversi, in ragione della multiforme varietà dei fini e dei modi in cui possono essere conseguiti”⁷⁵⁷.

Azionabilità individuale ed azionabilità collettiva di un interesse diffuso all’interno dell’intera comunità ecclesiale appaiono, perciò, due strade, entrambe percorribili, non alternative ma complementari, attraverso le quali i fedeli sono chiamati alla salvaguardia della *communio Ecclesiae*, onde evitare che il diritto processuale si trasformi in mero “tecnicismo procedurale, talvolta anche raffinato, ma pur sempre vuota forma, involucro senz’anima, per quanto prezioso”⁷⁵⁸.

Proprio tornando alla sistematica dei rapporti personali intercorrenti all’interno dell’universo canonistico ed alla decisione della *Sectio Altera*, risulta alquanto sorprendente che, in un momento dell’evoluzione del diritto della Chiesa in cui si è, anche troppo, sensibili a schemi e categorie proprie del diritto secolare⁷⁵⁹, si trascurino le grandi

⁷⁵⁷ Cfr. ÁLVARO DEL PORTILLO, *Relatio* sul lavoro svolto dai Consultori sul tema “*De laicis deque associationibus fidelium*”, in *Communicationes*, I, 1970, p. 98.

⁷⁵⁸ In questi termini cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Associazioni non riconosciute e funzione giudiziaria*, cit., p. 376.

⁷⁵⁹ Cfr. CARMELA VENTRELLA MANCINI, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto amministrativo italiano e nell’ordinamento canonico*, cit., p. 193, la quale osserva: “Se nello Stato i più disparati bisogni della collettività sono all’origine della diversità e molteplicità degli interessi diffusi (tutela dell’ambiente, del paesaggio, del consumatore, degli indigenti, ecc.), nell’ordinamento canonico i ‘vari’ interessi superindividuali non scaturiscono da altrettanti bisogni. L’interesse della comunità alla conservazione o allo smembramento della Chiesa parrocchiale, alla rimozione di un

possibilità che tali strumenti concettuali offrono, e con i quali la *scientia legum* affronta le emergenti richieste di giustizia promananti dai cittadini nella realtà degli ordinamenti statuali contemporanei⁷⁶⁰.

Ragioni di coerenza e fedeltà alla missione fondamentale della Chiesa imporrebbero, perciò, anche agli operatori del diritto, di tenere in maggiore considerazione le istanze pulsanti della *communitas fidelium*, estendendo la tutela sostanziale a quelle posizioni giuridiche che forse, in maniera inferiore rispetto ad altre, si rivelano idonee a rispettare i canoni, stabiliti dalla Segnatura Apostolica, di personalità ed immediatezza. Sembra aversi, invece, la netta impressione che il Supremo Tribunale amministrativo si sia incamminato verso una strada troppo angusta, perdendo di vista la necessità di operare una scelta di fondo: o mantenere valido il principio per cui gli interessi ecclesiali dei fedeli vengono, eminentemente, rappresentati dai titolari della *potestas sacra*, e allora, in questo caso, non può che risultare conforme, quasi obbligato, il suggerimento avanzato nel *decretum* del 1987 di promuovere unicamente una *petitio gratiae*; oppure ci si conforma alla scelta operata dalla *Regimini Ecclesiae Universae* e dal *Codex* del 1983, *rectius* di dare spazio ad una realizzazione dei diritti dei fedeli che sia il più possibile completa, finanche attraverso lo strumento del conflitto giudiziario,

parroco, alla creazione di un nuovo edificio di culto e valorizzazione del patrimonio artistico ecc., in realtà non sono veri e propri interessi diffusi nel senso da noi inteso, ma interessi strumentali al raggiungimento dell'unico interesse, diffuso in capo a tutti i *christifideles*, esistente nell'ordinamento canonico, cioè quello della salvezza della propria anima". L'A., pur nell'acuta distinzione tra il concetto di interesse diffuso in diritto statale e canonico, si mostra eccessivamente legata ad una concezione vicina a quella "panpubblicistica", che tutto riconduce al pubblico interesse e che considera ogni posizione giuridica soggettiva come emanazione di quest'ultimo. Sul punto cfr. PIO CIPROTTI, *Considerazioni sul "Discorso generale sull'ordinamento canonico" di Pio Fedele*, cit., p. 345, ad avviso del quale "se noi chiamiamo bene ciò che è atto a soddisfare un bisogno, e chiamiamo utilità l'attitudine di un bene a soddisfare un bisogno, l'interesse sarà un rapporto tra l'ente che prova il bisogno (uomo), e quello che è atto a soddisfarlo [...]. Vi è una scala di interessi, ciascuno dei quali ha un'importanza maggiore o minore [...]; finché si giunge all'interesse che ha per oggetto il bene supremo, e che potrà, perciò, essere chiamato interesse supremo [...] esso sarà evidentemente l'interesse alla salvezza dell'anima".

⁷⁶⁰ In questo senso ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, *Dinamiche interne e proiezioni esterne dei fenomeni associativi nella Chiesa*, cit., p. 510.

avvertendosi in questo caso, però, la necessità di operare un rinnovamento degli strumenti concettuali giuridici attualmente utilizzati. Può essere utile, a proposito del dualismo tra dimensione individuale e quella collettiva, rammentare, con i dovuti limiti, che “la *salus animarum* è proprio la formula che riassume questa duplicità, poiché la *salus animarum* è la salvezza dei singoli, ma in quanto la *salus* si consegue soltanto con la partecipazione alla società perfetta in Cristo, con la edificazione del corpo mistico, riguarda il tutto”⁷⁶¹.

D'altra parte, la tutela giuridica *de qua* non si riferisce ad interessi e fini degli uomini considerati *uti singuli* secondo una visione egoistica, “ma si riferisce ad un interesse e ad un fine superiore, spirituale, soprannaturale, di fronte al quale gli uomini non possono essere considerati che *uti universi*”⁷⁶².

La pretesa è, chiaramente, ambiziosa; ed il coraggio di avanzarla può rinvenirsi allorché si prenda consapevolezza del fatto che l'elemento giuridico all'interno della realtà ecclesiale è chiamato a rispondere alla sua più profonda ontologia di struttura di giustizia e, perciò, di bene comune, non certamente di una sovrastruttura articolata ed ingombrante, intrisa di soffocante formalismo.

3.3. Interessi diffusi ed interessi collettivi nell'ordinamento canonico: alla radice di un misunderstanding consolidato.

L'azionabilità sia individuale che collettiva degli interessi diffusi appare confermata anche da un altro dato, facente capo al tenore stesso del responso di interpretazione autentica. Dinanzi alla mobilitazione di un'associazione di fedeli avverso il decreto di trasformazione di una

⁷⁶¹ Così GIUSEPPE CAPOGRASSI, *La certezza del diritto nell'ordinamento canonico*, cit., p. 24.

⁷⁶² Cfr. PIO FEDELE, *Introduzione al diritto canonico*, 2° ed., Multigrafica Editrice, Roma, 1979, p. 23.

chiesa, interesse che appare, secondo le categorie giuridiche utilizzate, tipicamente di natura diffusa, esso preclude la legittimazione ad agire ad organizzazioni siffatte, ovvero, generalizzando, ad organizzazioni che non siano stabilmente collegate con la comunità ecclesiale di cui sono espressione⁷⁶³.

Tuttavia si lascia aperta una via d'ingresso alle persone giuridiche e, per quanto si è cercato di dimostrare, a tutte quelle associazioni semplicemente riconosciute *per facta concludentia*, sul presupposto per cui, anche con riferimento alle forme tipiche, “nuove associazioni sorgono allorquando le strutture sociali o giuridiche appaiono ai loro membri inadeguate o inerti, innescando un procedimento contro istituzionale sicuramente positivo, che resterebbe tale anche quando tali associazioni non dovessero chiedere il riconoscimento e che, in ogni modo, sarebbe produttivo di diritto”⁷⁶⁴.

Eppure tale ambivalenza dell'interesse diffuso, diretta conseguenza della natura generale del bene tutelato da tale situazione, non sempre viene, perspicacemente, colta nella sua pienezza. Ciò si rivela particolarmente pericoloso ai fini di un corretto inquadramento dell'interesse diffuso anche nella realtà ecclesiale, giacché, proprio su tale, ambivalente, tutela di un bene a rilevanza diffusa o comunitaria, si fonda la motivazione per cui, da un lato, tale interesse diviene meritevole di protezione e, soprattutto, di azionabilità presso il giudice amministrativo canonico, e, dall'altro, esso si differenzia dalle altre

⁷⁶³ Cfr. MARIA FAUSTA MATERNINI ZOTTA, *Le associazioni ecclesiali tra pubblico e privato*, cit., p. 64, la quale evidenzia come “non sarebbe [...] giustificabile nella Chiesa un'autonomia privata concepita non solidaristicamente e che potesse rappresentare una minaccia per la sua dimensione comunitaria”. Cfr. anche JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., p. 110, nel senso che “il fondo del problema sta nel determinare quale parte svolgono l'organizzazione ecclesiastica e l'autonomia privata dei fedeli per il conseguimento dell'unico fine della Chiesa”.

⁷⁶⁴ Cfr. MARIO TEDESCHI, *La rilevanza civile delle associazioni ecclesiali*, cit., p. 133, il quale aggiunge anche che “[...] allorché l'ordinamento - sia esso canonico o civile - le riconosce e le tipizza, rischia di comprimerle e di far perdere loro le originarie istanze per cui erano sorte”.

posizioni a rilevanza ultra-individuale quali, appunto, gli interessi collettivi⁷⁶⁵.

A questo proposito non può certo concordarsi con quelle tendenze interpretative a tenore delle quali “negli interessi diffusi siamo ancora ad uno stato fluido del processo di aggregazione degli interessi, le posizioni dei singoli sono di uguale contenuto e dirette verso il medesimo bene, ma non sufficientemente organizzate per assumere rilievo come elementi di un interesse più vasto”⁷⁶⁶, mentre si intenderebbe, per interesse collettivo, “l’esistenza di una relazione tra interessi di uguale contenuto, facenti capo a soggetti diversi, organizzati per il raggiungimento di un medesimo fine”⁷⁶⁷. In questa prospettiva, la qualifica di interesse collettivo andrebbe ad esprimere una certa relazione tra interessi di natura individuale, non confliggenti, ma solidali, congiunti ed organizzati ai fini del soddisfacimento di una pretesa comune a tutti i membri⁷⁶⁸. Invero, simili affermazioni hanno subito, da tempo, una netta smentita, nell’ordinamento italiano, ad opera della Corte costituzionale, la quale, occupandosi del tema dei diritti sindacali, pacificamente additati come interessi collettivi, ne escludeva l’azionabilità da parte del singolo lavoratore, che pure del sindacato fosse membro⁷⁶⁹.

Nel diritto canonico tali assunti presentano una ancor maggiore infondatezza. Occorre, invero, rammentare come, pur non appartenendo a quella categoria dogmatica che autorevole dottrina ebbe a definire “*Privatburger*”⁷⁷⁰, ai singoli individui i diritti soggettivi “vengono riconosciuti e tutelati solo qualora vengano esercitati in modo

⁷⁶⁵ Sul punto cfr. ALDO CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, cit., p. 187.

⁷⁶⁶ In questo senso cfr. SALVATORE PIRAINO, *L’interesse diffuso nella tematica degli interessi giuridicamente protetti*, cit., p. 207 ss.

⁷⁶⁷ Cfr. ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, *Dinamiche interne e proiezioni esterne dei fenomeni associativi nella Chiesa*, cit., p. 509.

⁷⁶⁸ Sul punto cfr. EDUARDO GRASSO, *Gli interessi della collettività e l’azione collettiva*, cit., p. 30.

⁷⁶⁹ Cfr. Corte cost., 6 marzo 1974, n. 54, cit., c. 963.

⁷⁷⁰ Sul tema cfr. OTTO VON GIERKE, *Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft*, Weidmann, Berlin, 1868, p. 287.

corrispondente alla dinamica e alle finalità proprie della Chiesa, vale a dire secondo una logica di comunione⁷⁷¹. Per tale ragione, ogni situazione giuridica soggettiva, inclusi gli interessi a rilevanza meta-individuale, si presenta quale necessariamente correlata al pubblico interesse, pur conservandone, però, una specifica autonomia; proprio per tale ragione occorre apprezzare la meritevolezza di situazioni giuridiche quali gli interessi diffusi che, considerata la portata generale, spesso convergono con il pubblico interesse⁷⁷².

Nell'ordinamento italiano si era soliti individuare tra interesse pubblico ed interesse diffuso, stante la natura generale di entrambi, una differente titolarità: affidato all'azione degli organi amministrativi il primo, alla partecipazione dei cittadini il secondo⁷⁷³. Nell'ordinamento canonico tale distinzione, pur persistendo in via tendenziale, subisce una attenuazione semantica, manifestandosi l'affinità esistente tra le due tipologie di posizione giuridica: l'interesse pubblico e l'interesse diffuso, entrambi congiunti all'attuazione dell'unico fine che sottende all'intero ordinamento della Chiesa e che, quindi, permea di sé anche la struttura ontologica di queste due situazioni soggettive⁷⁷⁴.

⁷⁷¹ Cfr. GIORGIO FELICIANI, *Il diritto di associazione dei fedeli dal Concilio al Codice*, cit., p. 320.

⁷⁷² Cfr. CARMELA VENTRELLA MANCINI, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto amministrativo italiano e nell'ordinamento canonico*, cit., p. 195, la quale osserva: "La *salus animarum* rimane un diritto individuale, pur essendo azionato o azionabile dal gruppo; quest'ultimo, infatti, non è altro che la somma di individui accomunati dal medesimo diritto-interesse alla salvezza della propria anima, che anzi è l'elemento di giustificazione dell'esistenza di una tutela giuridica dei diritti e doveri dei fedeli nella Chiesa". Sul punto cfr. anche PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. II, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1981, p. 1363, ove si sottolinea che "l'oggetto principale ed essenziale del diritto anche canonico è di definire e difendere i diritti e i doveri di ciascun uomo nei confronti degli altri e della società, anche se in tanto ciò può avvenire nella Chiesa, in quanto riguardano il culto di Dio e la salvezza delle anime".

⁷⁷³ Cfr. MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 12.

⁷⁷⁴ Osserva ancora CARMELA VENTRELLA MANCINI, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto amministrativo italiano e nell'ordinamento canonico*, cit., p. 196, che "la natura dell'interesse alla salvezza dell'anima, non dovrebbe, perciò, richiedere l'individuazione di fattori legittimanti inessenziali, tenuto conto del modo di essere del

Ne consegue, come risultato, non l'annichilimento della posizione individuale, bensì la sua sublimazione in termini di realizzazione pratica: l'interesse individuale, infatti, trascende il suo singolo titolare in quanto, non connotandosi per l'attributo della esclusività, si assesta in capo ad una serie di soggetti che di esso conservano l'autonoma azionabilità. Qui, al contrario di quanto riportato, l'interesse raggiunge la sua massima organizzazione, strutturandosi nella completezza tra l'elemento della rilevanza individuale e la portata generale, o quantomeno diffusa, del bene tutelato⁷⁷⁵.

A differenza dell'interesse diffuso, anche per il diritto canonico, una tale completezza sembra, invero, restare alquanto estranea alla figura dell'interesse collettivo. Tale situazione soggettiva si appunta su di una collettività, più o meno vasta, ma non assume né rilevanza diffusa né valenza individuale, restando, invece, di portata specifica, riferibile ad un'associazione, ad una persona giuridica o, nel caso più vasto, ad una collettività⁷⁷⁶. L'impossibilità di una tale posizione giuridica di inserirsi in una dinamica generale e, di conseguenza, l'inidoneità della sua azione a convergere sia con quella del pubblico interesse sia con la titolarità individuale, ne causano, perciò, una sorte del tutto peculiare: esso, invero, oscilla tra una rilevanza collettiva, ma non generale, con una titolarità parimenti collettiva, ma non generale.

Sfumature diverse presenta, alla luce di queste osservazioni, la posizione giuridica comunitaria, *id est* l'interesse diffuso, rispetto a quella dell'interesse collettivo, nella misura in cui il primo si caratterizza

diritto della Chiesa che, proprio per la peculiarità e l'assolutezza del fine, si distingue, inimitabilmente, dall'ordinamento degli Stati".

⁷⁷⁵ In questo senso cfr. VINCENZO VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, cit., p. 252.

⁷⁷⁶ Cfr. ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, *Dinamiche interne e proiezioni esterne dei fenomeni associativi nella Chiesa*, cit., p. 509, la quale osserva: "Un'altra caratteristica viene richiesta dalla dottrina perché si possa parlare di interesse collettivo ed è l'esistenza di una qualche organizzazione, una disciplina delle volontà e delle iniziative dirette al conseguimento dello scopo comune. Questo elemento dell'organizzazione permette che l'interesse di tipo collettivo venga dedotto in giudizio in modo unitario e che non sia necessaria la presenza di tutti i singoli titolari delle posizioni sostanziali tra loro correlate, anche se poi la decisione riguarderà tutti".

per l'essere individuabile in serie in capo ad una massa, di diversa estensione, di soggetti che ne hanno l'autonoma disponibilità, mentre il secondo è proprio di una collettività organizzata dall'unione di più soggetti i quali, appunto associandosi, danno vita ad un soggetto terzo in capo al quale tale interesse si radica e si stabilizza, soggettivizzandosi⁷⁷⁷. Alla luce di ciò sembra insostenibile l'osservazione avanzata, secondo la quale il Supremo Tribunale amministrativo canonico avrebbe seguito un orientamento restrittivo, considerando "l'interesse legittimo fatto valere dal comitato non come un interesse collettivo, ma come una mera espressione di interessi diffusi"⁷⁷⁸.

Tralasciando l'inopportunità del riferimento operato alla categoria dell'interesse legittimo, secondo quanto sinora evidenziato, sembra alquanto paradossale dolersi del fatto che la *Sectio Altera* non abbia ritenuto collettivo, bensì diffuso, l'interesse di rilevanza tipicamente comunitaria, azionabile anche, al pari di quanto confermato anche in sede di interpretazione autentica, da parte di ogni singolo fedele realmente pregiudicato a seguito del decreto di soppressione della chiesa. E se anche il dato collettivo diventa completamente accantonabile, giacché i fedeli sono pur liberi di scegliere se associarsi o meno a tutela di tale interesse, non sembra potersi parlare, in questi casi, di un interesse imputabile direttamente ad una collettività e non anche ai suoi singoli membri.

La stessa alternativa di cui si è fatto cenno, *rectius* tra il mantenimento, in capo alla gerarchia, di una sorta di monopolio degli strumenti giuridici ed il conferimento ai fedeli di quegli strumenti maggiormente dinamici per la tutela dei propri diritti, necessita pur sempre di un'attenuazione alla luce della ragione per la quale è sorta la

⁷⁷⁷ Cfr. CHIARA PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 32: "Sulla base di ciò è operata la distinzione tra l'interesse collettivo e l'interesse diffuso, quest'ultimo essendo un diritto soggettivo che, pur avendo caratteri comuni a quello di altri soggetti, rimane strettamente o meramente individuale, proprio in ragione della mancanza di qualsivoglia organizzazione".

⁷⁷⁸ *Ivi*, p. 510.

medesima giustizia amministrativa e, non ultimo, del motivo per cui gli interessi diffusi appaiono meritevoli di tutela giudiziale, rappresentando, entrambe le opzioni, l'equidistante realizzazione di due estreme realtà. Nella funzione amministrativa ecclesiale l'azione pubblica è certamente determinata, in via primaria, dalla gerarchia⁷⁷⁹, sempre nell'ottica della ricerca della *communio* con tutti gli altri fedeli.

Nel momento in cui tale *communio* dovesse lacerarsi e l'autorità amministrativa non se ne avveda o, peggio ancora, resti inerte, saranno proprio i fedeli stessi ad essere chiamati all'azione per una miglior soddisfazione dell'interesse generale: ma allorché essi azionino un interesse generale condiviso, in egual misura, da una comunità di fedeli, non faranno altro che vantare un interesse di tipo diffuso.

Da questo punto di vista non pare per nulla riduttivo asserire, anche nel campo del diritto canonico, che l'interesse diffuso rivendica una non accurata considerazione degli interessi generali. Se nel diritto italiano, infatti, si parla spesso di una logica di funzionalità tra il momento di gestione, affidato agli organi amministrativi, e quello di tutela, affidato anche alla partecipazione dei consociati, dell'interesse generale, in una logica quasi di alternatività, in campo ecclesiale sembra sussistere una sorta di commistione tra l'azione amministrativa istituzionale e la partecipazione dei fedeli ad essa: due forme differenti protese all'attuazione del medesimo fine, il quale, considerata la sua forte rilevanza, strumentalizza alla sua concreta realizzazione entrambe le dimensioni⁷⁸⁰.

⁷⁷⁹ Cfr. LUIS NAVARRO, *Le forme tipiche di associazione dei fedeli*, cit., p. 50, nel senso che “la retta comprensione di questa *debita relatione cum auctoritate ecclesiastica* contribuirà, da un lato, a preservare, nella sua giusta misura, l'autonomia di cui gode l'associazione, autonoma che dovrà essere rispettata dall'autorità e dagli altri fedeli. Dall'altro, servirà a salvaguardare il ruolo insostituibile che l'autorità svolge nella comunione ecclesiale e anche nei confronti dell'associazione”. Sul punto cfr. anche IDEM, *El derecho de asociación de los fieles y la autoridad eclesiástica*, in *Fidelium Iura*, VIII, 1998, pp. 131-162.

⁷⁸⁰ Molto significative, sul punto, le parole di ANTONIO IACCARINO, *Il principio di equità nel diritto amministrativo della Chiesa*, cit., p. 469, il quale evidenzia: “L'archetipo stesso della giustizia amministrativa della Chiesa, che orienta il proprio

E però una delle forme più pregnanti e dirette in cui uno di questi due termini, e più precisamente la partecipazione del fedeli, trova attuazione, si concreta proprio nella rivendicazione della protezione degli interessi diffusi, quale espressione di una situazione individuale, non esclusiva, la quale, moltiplicata per una data collettività, assume natura generale o, quantomeno, comunitaria. Nell'interesse collettivo non si assiste ad alcuna forma di moltiplicazione dell'individualità; o meglio, di fatto essa sussiste, ma non rileva per il diritto finché non sia giunta ad esistenza una collettività distinta, che di tali situazioni si renda portatrice. Ed allora, per quanto generale o diffusa sia l'aggregazione, l'interesse resterà imputabile unicamente alla sola collettività, mai ai singoli membri che contribuiscono a formarla⁷⁸¹.

Proprio per questo può dirsi che tale situazione resta sempre specifica e personale, tanto da apparire finanche un interesse di tipo corporativo: attraverso l'interesse collettivo i fedeli non partecipano alla realizzazione del fine generale che via via si pone in risalto, bensì agiscono per la protezione di un interesse proprio della sola aggregazione, in certi casi estraneo pure ai singoli suoi componenti, in una logica di esclusione che mal si concilia con la tendenziale univocità di prospettiva che permea l'ordinamento giuridico canonico.

Appare, dunque, ben difficile la configurazione canonistica della categoria dell'interesse collettivo, almeno nella tipica accezione invalsa nel diritto secolare, dovendosi, in ogni caso, rammentare che, per quanto sussumibili, vista la loro rilevanza particolare, essi sono destinati a

sguardo dialettico alla *salus animarum* e alla *communio*, ha al suo interno la consapevolezza dell'impossibilità di offrire risposte meccanico-patrimoniali e quasi matematico-contabili a quei danni che facilmente intaccano beni primari ed essenziali che ineriscono la partecipazione ecclesiale del fedele. In questi casi, il retto esercizio del diritto deve far riposare la propria ombra sullo sfondo discreto della cura pastorale”.

⁷⁸¹ Sul punto cfr. MASSIMO SEVERO GIANNINI, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, cit., p. 551, ove si afferma che “gli interessi collettivi [...] nell'ordinamento positivo si individuano sulla base di un criterio puramente soggettivo, che è quello del loro portatore: sono tali gli interessi che hanno come portatore (o centro di riferimento) un ente esponenziale di un gruppo, non occasionale”.

soggiacere alla primaria realizzazione dell'interesse generale⁷⁸² del quale, anche l'interesse diffuso, qualora azionato, può costituire un più che valido portatore.

⁷⁸² Cfr. VITTORIO PARLATO, *I diritti dei fedeli nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 5-6, nel senso che “nell'ordinamento canonico, strumento, esso stesso, funzionale al raggiungimento del fine ultraterreno della Chiesa, i diritti (e i doveri) hanno necessariamente configurazione e natura diversi, sicché forse si possono qualificare come diritti tutte quelle situazioni giuridiche che l'ordinamento enuncia e protegge in quanto utili al raggiungimento del *bonum spirituale*, della *salus aeterna animarum*, o che almeno non ne siano d'ostacolo”.

PARTE TERZA

3.4. Riflessioni critiche circa la collocazione processuale del *coetus fidelium* nella sistematica dei soggetti di diritto. Elementi per una ricostruzione logico/ontologica tra *sein e sollen* delle dinamiche comunitarie all'interno della realtà giuridica ecclesiale.

Le considerazioni svolte in relazione alla problematica della configurabilità o meno della categoria dell'interesse diffuso nella sistematica ordinamentale della Chiesa si imbattono, come sbocco quasi obbligato, nella speculare questione relativa alla effettiva presenza del *coetus fidelium* quale soggetto di diritto, all'interno della realtà giuridica canonica. Si tratta di un argomento di preminente rilevanza, posto che, il riconoscimento di un adeguato spazio di manovra per l'interesse diffuso in diritto canonico si rivela di debole incidenza se non corroborato da un'indagine connessa alla concreta collocazione di cui una comunità di fedeli può, o meno, beneficiare nell'ottica delle rivendicazioni di determinate tipologie di tutela giurisdizionale.

Il problema di riconoscere a singole persone o a particolari *coetus* la possibilità di agire dinanzi ai competenti organi di giustizia amministrativa, ai fini di richiedere la tutela di interessi a carattere meta-individuale non può, in proposito, non risentire delle decisioni già esaminate della *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica⁷⁸³. Come evidenziato, la *vexata quaestio* ha trovato punto d'appoggio in relazione ad alcuni ricorsi presentati al Supremo Tribunale da parte di alcuni gruppi di fedeli, intenzionati a difendere le esigenze e le prerogative delle proprie comunità parrocchiali avverso l'assunto pregiudizio patito ad esse dai provvedimenti emessi dall'ordinario diocesano.

⁷⁸³ Sul punto cfr. ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, in RINALDO BERTOLINO - SANDRO GHERRO - GAETANO LO CASTRO (a cura di), *Diritto "per valori" e ordinamento costituzionale della Chiesa. Giornate canonistiche di studio - Venezia 6-7 giugno 1994*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 399.

Il diritto di azione veniva riaffermato in forza non di un *munus* o incarico particolare, né, tantomeno di un rapporto giuridico privilegiato o esclusivo con la *res controversa*, bensì sulla base di una fondamentale *condicio sine qua non*, *id est* la qualifica di componente di quella determinata comunità di fedeli, territoriale o personale, che rendeva il soggetto ricorrente partecipe effettivo delle situazioni giuridiche ad essa pertinenti in virtù dell'inserimento della realtà comunitaria all'interno della dinamica ecclesiale⁷⁸⁴. Le pretese azionate in giudizio, peraltro, non afferivano la parrocchia come istituzione gerarchica, dotata di una autonoma personalità giuridica, ma la collettività di fedeli in essa riunita, in qualità di porzione di popolo di Dio, “membra vive del Corpo mistico di Cristo che in quella comunità sviluppano la loro vita di fede, ricevono i necessari mezzi di salvezza e svolgono l’apostolato in collaborazione con il proprio pastore”⁷⁸⁵.

Una corretta valutazione in merito all’ammissibilità o meno della *legitimatio ad causam* a difesa degli interessi di natura plurisoggettiva non può che coinvolgere, nelle motivazioni di fondo, le questioni primarie relative allo *status* essenziale riconoscibile al fedele nella dinamica del *regimen Ecclesiae* ed alla possibile configurabilità in ordine alle strutture comuni di posizioni giuridiche pubbliche che siano tutelabili nei confronti della gerarchia, in quella necessaria armonia tra l’autorità ed i carismi, la libertà e l’autorità, i diritti dei fedeli e l’esercizio corretto della giurisdizione⁷⁸⁶. In quest’ottica è necessario

⁷⁸⁴ Cfr. EUGENIO CORECCO - LIBERO GEROSA, *Il diritto della Chiesa*, Jaca Book, Milano, 1995, p. 215: “[...] ogni movimento o associazione è ecclesiale innanzitutto nella misura in cui partecipa alla natura della Chiesa attraverso l’ascolto della Parola e la celebrazione dei sacramenti, attraverso l’obbedienza responsabile ai doni dello Spirito e alla vita comunitaria di tutta la Chiesa, dove in forza del principio della *communio* la libertà dello Spirito si coniuga sempre con il legame all’autorità. Ciò significa che nella Chiesa anche le cosiddette associazioni private, se realizzano il principio della comunione, sono sempre una realtà ecclesiale, cioè un fenomeno in cui si realizza la Chiesa e di conseguenza, come tali, esse non sono mai un fatto meramente privato nei termini della scienza giuridica statale”.

⁷⁸⁵ *Ivi*, p. 400.

⁷⁸⁶ Cfr. CARLOS JOSÉ ERRÁZURIZ, *La persona nell’ordinamento canonico: il rapporto tra persona e diritto nella Chiesa*, in *Ius Ecclesiae*, X, 1998, p. 6.

tener presente alcune considerazioni generali in relazione ai principi costituzionali che informano il sistema di rapporti tra singoli e autorità nell'organizzazione e nell'attuazione della funzione amministrativa nei confronti della comunità, al fine di cogliere, nelle maglie delle dinamiche intraecclesiali, i presupposti ontologici del diritto di difesa avverso gli atti emanati dagli organi gerarchicamente preposti.

Una simile prospettiva ben spiega, perciò, le ragioni fondanti delle misure contenziose processuali, in qualità di strumenti indispensabili al fine di conferire piena ed efficace attuazione alle posizioni giuridiche ritenute meritevoli di tutela e di valore dal punto di vista sostanziale⁷⁸⁷. L'elemento di collegamento con le fondamenta proprie del *munus administrandi* della Chiesa si rivela, in una visuale *a fortiori*, indispensabile qualora si tenga presente come il sistema di garanzie non costituisca il mero frutto di trasposizioni degli istituti democratici sviluppatasi nella realtà giuridica dei moderni Stati costituzionali⁷⁸⁸, ma, al contrario, tragga giustificazione dalle peculiari istanze di giustizia sorte, in via autonoma, all'interno della realtà ecclesiale e dei rapporti con l'autorità⁷⁸⁹, come conseguenza di quell'istanza di corrispondere, in

⁷⁸⁷ In argomento cfr. ZENON GROCHOLEWSKI, *Aspetti teologici dell'attività giudiziaria della Chiesa*, in AA.VV., *Teologia e diritto canonico*, cit., pp. 195-208; RINALDO BERTOLINO, *La tutela dei diritti nella Chiesa. Dal vecchio al nuovo Codice di diritto canonico*, cit., pp. 15-31; ROSALIO JOSÉ CASTILLO LARA, *La difesa dei diritti nell'ordinamento canonico*, cit., pp. I-XVII; SANDRO GHERRO, *Il diritto alla difesa nei processi matrimoniali canonici*, *Ivi*, pp. 1-16; PAOLO MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, cit., pp. 7-10; ILARIA ZUANAZZI, *Considerazioni sulla funzione del processo e la natura della giustizia nella Chiesa*, cit., pp. 181-229.

⁷⁸⁸ Cfr. IGNACIO GORDON, *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*, cit., pp. 257-280, ove si fa notare come il primo mezzo di tutela giurisdizionale nei confronti degli atti amministrativi sia sorto, nella Chiesa, ben sei secoli prima che nello Stato, con l'istituto della *Appellatio extraiudicialis*. Sul punto si rinvia alla già citata opera di HERIBERT SCHMITZ, *Appellatio extraiudicialis. Entwicklungslinien einer kirchlichen Gerichtsbarkeit über die Verwaltung im Zeitalter der klassischen Kanonistik (1140-1348)*, cit., *passim*.

⁷⁸⁹ Non può, invero, negarsi che le parole di HENRICUS DE SEGUSIO, *Lectura super Decretalibus. De Iudiciis - Quum venissent* [X 2,1,12]: “*Papa est omnia et super omnia. Papa potest mutare quadrata rotundis. Potest facere de albo nigrum. Est causa causarum, ideoque non est de eius potestate inquirendum, cum primæ causæ nulla sit causa, nemo potest dicere: Papæ, cur ita facis? Sola enim potestas est pro causa, et qui de hoc dubitet, dicitur dubitare de fide catholica*”, riferite al Pontefice,

via sempre più aderente, alla sua stessa struttura di comunità e di struttura gerarchicamente organizzata⁷⁹⁰.

Pertanto, l'intera disciplina dei rimedi difensivi viene costruita secondo criteri e disposizioni affatto particolari, quali logici corollari dei valori primari dell'assetto divino dell'istituzione ecclesiale e del suo fine supremo della *salus animarum*⁷⁹¹. Nonostante, per favorire risultati di maggiore certezza ed efficienza nell'esercizio del potere, si faccia uso anche di strumenti giuridici analoghi a quelli degli apparati secolari, questi ultimi, tuttavia, rimangono confinati nella dimensione di espedienti tecnici suscettibili di essere combinati ed adattati agli elementi tipici ed agli obiettivi specifici della giurisdizione canonica⁷⁹², con il risultato di pervenire a soluzioni, per certi, aspetti, originali, e non assimilabili a quelle escogitate in nessun altro ordinamento⁷⁹³.

Le radici assiologiche delle posizioni giuridiche soggettive nei confronti dei pubblici poteri possono, perciò, ricondursi a due principi fondamentali, complementari tra loro e deducibili dalla logica comunionale che struttura il popolo di Dio⁷⁹⁴. Il primo di tali coefficienti, da un lato sottolinea come tutti i battezzati, in virtù della loro

siano state, per lungo tempo, applicate, sebbene in modo subordinato, anche ai rapporti con ciascuna autorità superiore.

⁷⁹⁰ Su questo punto cfr. PAOLO MONETA, *La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa*, in *Persona y derecho. Suplemento "Fidelium Iura" de derecho y deberes fundamentales del fiel*, III, 1993, p. 292. In senso analogo anche JULIÁN HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, cit., pp. 14-18.

⁷⁹¹ In questo senso cfr. ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 401.

⁷⁹² Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Contributo all'individuazione di una struttura deontica della funzione amministrativa a servizio della comunione ecclesiale*, cit., p. 240.

⁷⁹³ Sul punto cfr. FELICIANO BENVENUTI, (voce) *Giustizia amministrativa*, cit., p. 595 ss.; GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *Giustizia amministrativa in diritto comparato*, cit., p. 575. Cfr. anche MARIO NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., pp. 39-41, ad avviso del quale ogni sistema di giustizia amministrativa costituisce il prodotto originale di scelte differenti compiute nella storia dai vari Stati, per fornire una risposta ai più comuni problemi sociali e giuridici.

⁷⁹⁴ Cfr. PAOLO MONETA, *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico: rimedi amministrativi e giurisdizionali*, cit., p. 18.

incorporazione a Cristo⁷⁹⁵, siano resi partecipi, nel modo loro più congeniale, dei *tria munera Ecclesiae*⁷⁹⁶, divenendo, così, titolari di uno statuto giuridico comune, oltre ai diritti e doveri connessi all'esclusiva condizione di ciascuno⁷⁹⁷.

In quanto membra dell'unico Corpo mistico, invero, i fedeli tutti sono chiamati a collaborare responsabilmente nell'ottica della medesima missione soteriologica, tramite l'esercizio, anche spontaneo, di ministeri molteplici e pluriformi, i quali, pur essendo ontologicamente differenti rispetto a quelli prettamente gerarchici, perseguono il medesimo fine della edificazione comunitaria, nella storia reale, del progetto salvifico⁷⁹⁸. Il secondo profilo, parallelamente, si collega al summenzionato carattere diaconale di ogni funzione pubblica all'interno della Chiesa, ordinata, per sua natura, a provvedere alle esigenze delle anime per guidarle alla salvezza⁷⁹⁹. In virtù di tale concezione, l'autorità non può utilizzare le mansioni di governo alla stregua di una forma di dominio assoluto ed arbitrario, bensì con la profonda attenzione ad esercitarlo come un servizio pastorale, proteso al primario rispetto ed alla valorizzazione delle legittime sfere di autonomia della persona⁸⁰⁰, cercando di adottare,

⁷⁹⁵ Cfr. PAOLO GROSSI, *Novità e tradizione nel diritto sacro*, cit., c. 177, nel senso che "la Chiesa ha bisogno di questa funzione unitaria - il Popolo di Dio -, unitaria perché costruita sull'unicità della fede, sull'unicità dello strumento sacramentale del battesimo".

⁷⁹⁶ In tema di *tria munera* cfr. PIERO BELLINI, *Diritti fondamentali dell'uomo. Diritti fondamentali del cristiano*, cit., p. 139.

⁷⁹⁷ Come sancito in sede di redazione dei *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, cit., pp. 82-83.

⁷⁹⁸ Sul punto cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., nn. 10 e 36; IDEM, Decreto *Apostolicam Actuositatem*, cit., n. 3; S. GIOVANNI PAOLO II, Esortazione Apostolica *Christifideles Laici*, cit., nn. 14, 20 e 23. In dottrina cfr. JULIÁN HERRANZ, *I fedeli laici nella missione della Chiesa*, in IDEM, *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, cit., pp. 205-240; GIORGIO FELICIANI, *Il Popolo di Dio*, cit., p. 117; SANDRO GHERRO, *Principi di diritto costituzionale canonico*, cit., p. 147 ss.; ILARIA ZUANAZZI, *Organi centrali di governo della Chiesa cattolica*, cit., p. 473.

⁷⁹⁹ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Christus Dominus*, cit., n. 16.

⁸⁰⁰ Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICIS IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, n. 6, cit., p. 82. Cfr. anche ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 402, n. 11, ove l'A. nota: "In vista di questo obiettivo sarebbe opportuno predisporre peculiari forme di procedimento che promuovano il dialogo

sia nei contenuti che nel modo di operare, strumenti idonei a garantire la loro giusta e piena esplicazione⁸⁰¹.

Tale struttura, intimamente connessa al *munus administrandi*, costituisce il fondamento dell'istituzione di misure di controllo atte a prevenire o, quantomeno, eliminare, i possibili eccessi, e, al tempo stesso, ad assicurare un'adeguata e corretta difesa degli interessi lesi o pretermessi⁸⁰². Proprio dall'intersezione creatasi tra le reciproche aspettative ed incombenze dei fedeli e dell'autorità gerarchica nasce, in tal modo, nel campo della gestione amministrativa della comunità, una complessa rete di relazioni giuridiche di carattere pubblico, formata da obblighi e diritti ad esigibilità reciproca⁸⁰³. Le rispettive posizioni, peraltro, non si declinano secondo una contrapposizione di tipo dialettico, bensì si articolano, coordinandosi armonicamente, secondo la dinamicità dei principî di corresponsabilità⁸⁰⁴ e compartecipazione, in considerazione della tensione verso l'unico fine salvifico⁸⁰⁵.

delle persone con la gerarchia, facilitino il coinvolgimento degli interessati alla formazione dei provvedimenti, permettano ai titolari degli incarichi di governo di conoscere tutti i bisogni pubblici e privati coinvolti nella questione che siano meritevoli di considerazione, e favoriscano, da ultimo, una maggiore rispondenza delle decisioni alle effettive esigenze della realtà ecclesiale. In tal modo si darebbe anche concreta attuazione ai diritti dei fedeli, previsti dal can. 212 §§ 2-3, di esprimere ai Pastori le loro esigenze e di manifestare il proprio pensiero su ciò che riguarda il bene della Chiesa". Su quest'ultimo aspetto si rinvia a GUIDO SARACENI, *Premesse allo studio della libertà giuridica nella Chiesa*, cit., p. 44, il quale non giustifica le prese di posizione dei teologi "contestatori di Colonia", stante sempre il *debitum obsequium* dovuto alla gerarchia. Ad avviso di GIANNINO PIANA, *Note sull'ecclesiologia del nuovo Codice di diritto canonico*, cit., p. 163, "è vero che il can. 212, 3 sancisce il diritto-dovere dei fedeli di manifestare il proprio pensiero ai pastori. Ma a questo diritto-dovere non corrisponde nei pastori il diritto-dovere di consultarli in tutti gli atti che interessano la vita della comunità ecclesiale, facendo di ogni atto della Chiesa un momento di espressione della comune partecipazione"

⁸⁰¹ Critico sul punto GIUSEPPE RUGGIERI, *L'ecclesiologia conciliare nelle strettoie giuridiche*, in *Il Regno-Attualità*, 128, 1983, VI, p. 145, ad avviso del quale "l'affermata uguaglianza fondamentale di tutti i fedeli (can. 208) resta quindi poi praticamente smentita quando si tratta di tradurre in linguaggio giuridico questo dato".

⁸⁰² Cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, n. 7, cit., p. 83.

⁸⁰³ Sul punto cfr. GAETANO LO CASTRO, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 238-248.

⁸⁰⁴ Cfr. PAOLO GHERRI, *Introduzione al diritto amministrativo canonico. Fondamenti*, cit., p. 192: "Non sarebbe, pertanto, azzardato affermare che la vera *quaestio* sostanziale del rapporto tra *Popolo di Dio* e *ministero pastorale* sia quella -

Lo *zenit* della missione ecclesiale, d'altra parte, identificabile in quel graduale e costante procedimento di crescita della comunione sul piano dell'organizzazione visibile e nella santificazione delle anime in prospettiva escatologica, non presenta nè connotati meramente pubblici nè privati, comprendendo, invece, entrambe queste dimensioni per il bene comune della persona⁸⁰⁶. La stretta correlazione tra ragioni comuni e ragioni individuali implica, perciò, una speciale connotazione delle attribuzioni giuridiche dei vari componenti la società; le situazioni giuridiche di ciascuno, invero, non si configurano secondo un parametro individualistico, quali libertà *ab-solutae*, in conflitto perenne con i pubblici poteri⁸⁰⁷ ed il loro impianto di carattere altamente, forse eccessivamente, formalistico⁸⁰⁸, presentando, invece, tratti intrinseci di solidarietà, connessi alle esigenze degli altri membri, e di sollecitudine, a beneficio dell'utilità generale⁸⁰⁹, in una prospettiva secondo cui il singolo

assolutamente conciliare - della *corresponsabilità*, superando così le strettoie di una troppo elementare e sterile 'giustizia amministrativa' per accogliere invece il necessario apporto di ciascun fedele alla missione della Chiesa".

⁸⁰⁵ In argomento cfr. RINALDO BERTOLINO, *Brevi annotazioni su libertà, comunione e corresponsabilità nella Chiesa*, in IDEM, *Il nuovo diritto ecclesiale tra coscienza dell'uomo e istituzione. Saggi di diritto costituzionale canonico*, cit., pp. 147-172.

⁸⁰⁶ Cfr. JULIÁN HERRANZ, *L'esercizio della potestà di governo nella missione della Chiesa*, cit., p. 119, ad avviso del quale la natura del fine ultimo della Chiesa sarebbe personale, non esclusivamente individuale o sociale. La mutua interdipendenza degli aspetti antitetici nella Chiesa è ben colta anche dalle parole di S. GIOVANNI PAOLO II, Lettera Apostolica "*Tertio Millennio Adveniente*" *anni MM Iubilaeum ad parandum*, 10 novembre 1994, n. 18, in *A.A.S.*, LXXXVII (1995), pp. 5-41, il quale evidenziava come "nella storia della Chiesa il 'vecchio' e il 'nuovo' sono sempre profondamente intrecciati fra loro. Il 'nuovo' cresce dal 'vecchio', il 'vecchio' trova nel 'nuovo' una più piena espressione".

⁸⁰⁷ Cfr. JUAN IGNACIO ARRIETA, *I diritti dei soggetti nell'ordinamento canonico*, in *Lex nova*, "*Persona y derecho*". *Suplemento de derechos fundamentales del fiel*, I, 1991, pp. 18-25.

⁸⁰⁸ Sul punto cfr. JOSEPH RATZINGER, *Chiesa, ecumenismo e politica. Nuovi saggi di ecclesiologia*, 2° ed., Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 1987, p. 181, il quale osservava: "L'idea di libertà viene totalmente trasferita sul piano del funzionalismo formale [...]. Non viene considerato il fatto che il formalismo delle strutture è solo un veicolo secondario della libertà rispetto al primario che è la garanzia dei diritti essenziali e dell'altezza esistenziale dell'uomo. Non viene posta la domanda perché la Chiesa esiste come società diversa e speciale, e se a questa specificità dei suoi valori sia adatto lo stesso strumentario formale, e così il *proprium* della Chiesa esce dalla visuale in base a cui si determinano le sue strutture".

⁸⁰⁹ Cfr. GAETANO LO CASTRO, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, cit., p. 247.

si trova coinvolto nell'esperienza delle proprie prerogative, annesse al suo *status* di appartenenza, nel rispetto ed a giovamento della collettività intera⁸¹⁰.

Nondimeno, la logica comunionale che connota i rapporti ecclesiali esercita una notevole influenza anche sull'indole "funzionale" delle posizioni giuridiche, significata dall'endiadi diritto-dovere: al profilo attivo attinente alla facoltà di esercitare i propri diritti è, invero, legato l'aspetto deontico dell'obbligo di svolgerli a vantaggio degli obiettivi comuni⁸¹¹ e della tutela della persona⁸¹². Analogamente può affermarsi come, in senso inverso, al dovere di contribuire alla costruzione del bene comune corrisponda lo speculare potere di far valere, opportunamente, queste responsabilità sociali, in quanto parte essenziale della stessa condizione di membro del popolo di Dio⁸¹³.

La peculiare essenza delle condizioni sostanziali di cui i fedeli si fanno portatori nel *regimen Ecclesiae*, non può prescindere, perciò, da una impostazione che sia coerente con gli strumenti posti a disposizione della loro realizzazione giudiziale, garantendone una adeguata protezione nei confronti della gerarchia. Da un punto di vista generale lo strumento del ricorso contenzioso può certamente essere considerato alla stregua di mezzo processuale idoneo a consentire ai consociati una tangibile esplicazione della propria, ontologica, predisposizione a partecipare

⁸¹⁰ Cfr. GIORGIO FELICIANI, *Il Popolo di Dio*, cit., p. 22, ad avviso del quale "vivere nella comunione costituisce il diritto-dovere fondamentale e primario dei fedeli". Cfr. anche cann. 209, 210, 216 e 223, §1, *C.I.C.*

⁸¹¹ Cfr. PATRICK VALDRINI, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, cit., pp. 186-187, il quale parla della necessità di una "autolimitazione imposta ai fedeli che scelgono di esercitare concretamente la loro responsabilità tenendo conto, oltre che dei diritti degli altri e dei loro doveri, anche del bene comune della Chiesa. Il concetto di autolimitazione è da collegarsi sia con l'atto di volontà antecedente alla ricezione del battesimo e di acquisizione dello statuto di fedele, sia con la natura peculiare della comunità ecclesiale".

⁸¹² Cfr. ANTONIO GUARINO, *Obiezione di coscienza e valori costituzionali*, cit., p. 49, nel senso che "il valore della persona, comune denominatore dell'affermazione dei diritti e dell'imposizione dei doveri, fornisce un elemento determinante per stabilire il raggio d'azione dell'invulnerabilità dei primi e dell'inderogabilità dei secondi [...]".

⁸¹³ In questo senso cfr. BENITO GANGOITI, *De jure standi in iudicio amministrativo hierarchico et in Altera sectione Signaturae Apostolicae laicorum paroecialium contra decretum Episcopi qui demolitionem paroecialis ecclesiae decernit*, cit., p. 399.

all'esercizio della *functio gubernandi*, anche attraverso una ricognizione di controllo sulla regolarità degli atti amministrativi emanati⁸¹⁴. Con particolare riguardo ai presupposti soggettivi funzionali alla concessione della tutela, va riconosciuta, ad ogni persona, una sfera legittima di azione che corrisponda, secondo modalità aderenti, all'estensione ed alla qualità delle situazioni giuridiche di cui essa si professa titolare all'interno della compagine di appartenenza.

In questo solco si inserisce la rilevanza, su cui pure ci si è soffermati, della legittimazione a ricorrere, quale ago della bilancia dei rapporti tra detentori della *potestas regiminis* e destinatari del suo esercizio, in quanto “proiezione sul piano processuale del ruolo attivo che spetta ad ogni battezzato nella cura del bene comune”⁸¹⁵. La quantificazione del suo inserimento si atteggia a mo' di verifica empirica circa l'effettivo coefficiente di autonomia riconosciuto ai fedeli, in forma singola ed associata, nella dinamica attuativa dei propri *munera* a in funzione del progresso dell'intera comunità ecclesiale⁸¹⁶.

3.4.1. Condizioni di accesso alla tutela giurisdizionale. Le oscillazioni della giurisprudenza della Sectio Altera.

La struttura interna propria di ogni sistema giuridico richiede che l'estensione dei requisiti indispensabili ai fini di una legittima e corretta introduzione dell'atto con cui si interpella l'organo giurisdizionale

⁸¹⁴ Su questo punto cfr. RENATO BACCARI, *La giustizia amministrativa canonica in funzione partecipativa*, cit., p. 174. Cfr. anche JOAQUÍN LLOBELL, *Associazioni non riconosciute e funzione giudiziaria*, cit., p. 348, ad avviso del quale “non sempre la rinuncia al ricorso rappresenta un beneficio per la comunità; anzi, in taluni casi si può configurare un vero e proprio dovere di attivarsi per far valere la illegalità nell'amministrazione”.

⁸¹⁵ Così ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 404.

⁸¹⁶ Cfr. JOSEPH HOFFMANN, *La Chiesa e la sua origine*, in BERNARD LAURET - FRANÇOIS REFOULÉ, *Iniziazione alla pratica della Teologia. III. Dogmatica II*, Queriniana, Brescia, 1986, p. 75

competente sia in correlazione diretta con l'impostazione del sistema di tutela, in senso oggettivo o soggettivo⁸¹⁷. Invero, l'individuazione, quale primario obiettivo del sindacato giurisdizionale, nell'interesse pubblico al corretto svolgimento dell'attività amministrativa ovvero in quello, di matrice privata, alla tutela delle posizioni giuridiche soggettive dell'individuo, determina in maniera precipua le differenti regole di strutturazione dell'intero apparato di giustizia, in particolar modo amministrativa, accentuando, di volta in volta, nella dinamica processuale il principio dispositivo e quello inquisitorio⁸¹⁸.

Se da un lato, infatti, gli strumenti rimediali conformati ad una reintegrazione dello *status quo* in termini di legalità violata si basano su presupposti meno rigorosi ai fini dell'instaurazione del giudizio, tramite l'estensione della relativa facoltà a chiunque si mostri portatore di un interesse, anche meramente fattuale, al processo, le misure più attente a garantire la tutela delle posizioni giuridiche del cittadino/fedele si pongono in un'ottica di stampo restrittivo nei confronti dell'azione, riducendola alle uniche ipotesi in cui vi sia stata una, effettiva, lesione

⁸¹⁷ *Ivi*, p. 405, n. 22, la quale evidenzia: "Il problema viene posto dalla dottrina con riguardo ai rimedi proponibili avanti agli organi giudiziari. I procedimenti di competenza amministrativa presentano, invece, caratteri particolari, in quanto si svolgono presso autorità appartenenti al medesimo apparato di quella che ha emesso l'atto impugnato, e ricercano la soluzione della controversia nella prospettiva degli interessi particolari della pubblica amministrazione, con poteri estesi anche al contenuto discrezionale della decisione. Entrambi i tipi di ricorso possiedono tuttavia una natura 'giustiziale', poiché attribuiscono al soggetto che si sente pregiudicato dal provvedimento il diritto di ottenere una pronuncia sull'oggetto dell'impugnazione: il can. 57 è, dunque, un'espressione concreta del diritto di difesa enunciato nel can. 221. Appare, pertanto, opportuno estendere anche alle misure amministrative le presenti considerazioni sulla disciplina dei presupposti di difesa, soprattutto in ragione del fatto che nella Chiesa costituiscono una via cumulativa e non alternativa o indipendente da quella giudiziale".

⁸¹⁸ Cfr. MARIO NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., pp. 42-65: l'A. evidenzia come sia conveniente parlare più propriamente di prevalenza di una certa impostazione rispetto ad un'altra, considerata la frequente compresenza dei due elementi, seppur in proporzioni differenti, soprattutto nei sistemi moderni di giustizia amministrativa, generalmente complessi e comprendenti una serie variegata di rimedi. Nell'evoluzione della disciplina, peraltro, "si registra una certa accentuazione progressiva della 'soggettivizzazione' dei mezzi di tutela, mentre i rimedi obiettivi non si trovano più da soli ma sono conservati per completare la possibilità di difesa". Cfr. anche FRANCESCO CARNELUTTI, *Diritto e processo*, cit., p. 94: "In verità, quando il processo è realmente contenzioso, il principio inquisitorio non dovrebbe essere mai applicato".

da parte della pubblica amministrazione, in relazione a situazioni predeterminate e ritenute meritevoli di tutela⁸¹⁹.

In relazione all'apparato di strumenti di giustizia amministrativa previsti dall'ordinamento canonico, la maggioranza della dottrina sembra alquanto concorde nel collocarne il prevalente orientamento nel senso *stricto sensu* soggettivo, in quanto orientati a salvaguardare *in primis* le posizioni vantate dal *Christifidelis*, piuttosto che un oggettivo stato di illegalità causato da un determinato provvedimento *contra legem*⁸²⁰. Una impostazione in questo senso risulta ampiamente comprovata da fondate motivazioni che affondano le loro radici nella stessa tradizione canonica⁸²¹, nella conformità a quei principî fondamentali in tema di rapporti fedele/gerarchia⁸²², nonché nella struttura processuale in rapporto alle statuizioni di diritto positivo⁸²³. Quale logico corollario della configurazione della tutela nella prospettiva garantistica delle posizioni giuridiche soggettive si pone la subordinazione del ricorso e della sua concreta esperibilità alla ricognizione di precisi elementi di

⁸¹⁹ Sul punto cfr. GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *Giustizia amministrativa in diritto comparato*, cit., p. 595 ss.

⁸²⁰ In questo senso cfr. PATRICK VALDRINI, *Étude sur le caractère subjectif du contentieux administratif ecclésiastique*, in JUAN SÁNCHEZ Y SÁNCHEZ - FEDERICO RAFAEL AZNAR GIL (a cura di), *Estudios canónicos en homenaje al profesor D. Lamberto de Echeverría*, Universidad Pontificia de Salamanca: Biblioteca de la Caja de Ahorros y M.P. de Salamanca, Salamanca, 1988, pp. 405-418. Cfr. anche IGNACIO GORDON, *L'oggetto primario della competenza della "Sectio Altera"*, in AA.VV., *De iustitia administrativa in Ecclesia (Studia et Documenta iuris canonici, XI)*, cit., pp. 167-195.

⁸²¹ Sul punto cfr. JAIME TRASERRA, *La tutela de los derechos subjetivos frente a la administración eclesiástica*, cit., p. 54.

⁸²² Cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Il "petitum" e la "causa petendi" nel contenzioso amministrativo canonico. Profili sostanziali e ricostruttivi alla luce della Costituzione Apostolica "Pastor Bonus"*, cit., pp. 98-107, il quale si sofferma sulla circostanza per cui l'istituzione del ricorso giurisdizionale presso la *Sectio Altera* sia stata determinata proprio dall'esigenza di predisporre forme di garanzia più sicure ed efficaci, rispetto ai meri procedimenti amministrativi, al fine di offrire protezione alle pretese dei privati contro i possibili abusi degli organi gerarchici.

⁸²³ Per una efficace ricognizione sugli aspetti codicistici si rinvia a IGNACIO GORDON, *Normae speciales Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LIX, 1970, pp. 75-87; EDUARDO LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, cit., pp. 753-776; ZENON GROCHOLEWSKI, *La "Sectio Altera" della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alle procedure in essa seguite*, cit., pp. 19-71; PAOLO MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, cit., p. 210.

carattere soggettivo, impostati come condizioni di ammissibilità ai fini dell'ottenimento di una pronuncia sul merito della controversia⁸²⁴.

Il primo tipo di presupposto attiene alla presunta lesione di una posizione giuridica di natura sostanziale, riconosciuta dall'ordinamento come giuridicamente rilevante, nonché degna di godere di un certo livello di protezione avverso gli atti illegittimi posti in essere dall'autorità⁸²⁵. Data per acquisita, ancora una volta, l'estraneità, al diritto canonico, almeno nel rigoroso formalismo proprio del sistema italiano, della distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi⁸²⁶, la realtà giuridica ecclesiale accoglie una concezione estensiva dell'oggetto materiale di tutela⁸²⁷, annoverandovi qualsiasi *iustum* e/o bene spettante, in modo legittimo, ad un soggetto, *ex iure naturali aut positivo* e rivendicabile dal medesimo *iustitiae causa* presso gli organi competenti⁸²⁸, secondo il principio di autonomia individuale delle situazioni giuridiche, peculiarmente declinato nell'ordinamento canonico⁸²⁹.

⁸²⁴ Cfr. IGNACIO GORDON, *L'oggetto della competenza della "Sectio Altera"*, cit., pp. 180-182.

⁸²⁵ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 408.

⁸²⁶ Cfr. RAFFAELE COPPOLA, *Giustizia amministrativa nella Chiesa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VII, UTET, Torino, 1991, pp. 622-624. In senso analogo cfr. anche a DINO STAFFA, *De distinctione inter iurisdictionem ordinariam et administrativam in iure canonico*, cit., p. 7; EDUARDO LABANDEIRA, *El objeto del recurso contencioso-administrativo en la Iglesia y los derechos subjetivos*, cit., p. 157; PIO VITTORIO PINTO, *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., pp. 21-35.

⁸²⁷ Cfr. RENATO SCOGNAMIGLIO, *Illecito (Diritto vigente)*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. VIII, UTET, Torino, 1957, p. 166: "[...] quando si parla di fatto lesivo del diritto in senso soggettivo, ci si vuol riferire a tutta evidenza - e non potrebbe essere diversamente - ad ogni situazione soggettiva giuridicamente protetta".

⁸²⁸ Puntualizza, tuttavia, LUCIANO ZANNOTTI, *La Chiesa e il principio di autorità. Una riflessione sugli elementi essenziali del diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 103, che "il ruolo del giudice non consiste nella tutela dei diritti soggettivi - che nell'ordinamento canonico sono pressoché lettera morta - bensì nella tutela dell'ordinamento".

⁸²⁹ Cfr. PATRICK VALDRINI, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, cit., pp. 183-184: "[...] i diritti specifici dei cristiani non potrebbero esser detti preesistenti alla Chiesa, ma conferiti da Essa mediante il battesimo e gli altri sacramenti. Quindi, il concetto di autonomia individuale derivante dai diritti fondamentali non sarebbe applicabile alla Costituzione della Chiesa per analogia con quello che il carattere fondamentale del diritto implica nelle società moderne. Sarebbe

Il carattere funzionale delle condizioni soggettive, inoltre, non può che condurre ad affermare il diritto dell'individuo di far valere non soltanto le posizioni giuridiche di carattere attivo⁸³⁰, ma anche quelle passive riguardanti il proprio, specifico, *status*⁸³¹, giacché entrambe le sfere d'azione impegnano la responsabilità del fedele, manifestando i criteri essenziali del suo ministero⁸³².

I requisiti ulteriori, funzionali all'introduzione dell'istanza sono, poi, come in precedenza esaminato, la legittimazione e l'interesse ad agire, le cui definizioni non sono collocate, espressamente, nell'ambito delle disposizioni concernenti le fattispecie di ricorso, ma si delineano conformemente ai principî di teoria generale del processo⁸³³. Ebbene, in base a tali principî, la *legitimatio ad causam* si configura come quel potere di ricorrere o di resistere in giudizio, riconosciuto alla persona titolare della situazione giuridica soggettiva della quale si invoca la difesa o, in ogni caso, che sia detentrica del potere di disporre a norma del diritto⁸³⁴. Siffatta condizione di ammissibilità dell'azione, che si

il concetto di comunione ad essere il modo con cui è recepito il rapporto tra individuo e collettività”.

⁸³⁰ Cfr. GIUSEPPE CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale civile*, 4° ed., Jovene, Napoli, 1928, p. 30: “Il diritto soggettivo è, appunto, l’aspettazione di un bene della vita, garantita dalla volontà dello Stato. Il diritto soggettivo pone colui che lo possiede in una condizione di preminenza di fronte a tutti, rispetto al bene che ne è oggetto; perché questo bene spetta a lui solo, con esclusione d’ogni altro”.

⁸³¹ Cfr. PATRICK VALDRINI, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, cit., p. 247, il quale distingue tra lo “statuto di funzione”, *rectius* l’Ufficio svolto nella Chiesa, e lo *status* individuale, ove la dignità di battezzati prescrive l’eguaglianza di tutti i fedeli.

⁸³² In questa prospettiva è anche possibile riconoscere l’interesse dell’autorità inferiore a sostenere le scelte discrezionali proprie della sua competenza personale, ricorrendo avverso la riforma o l’annullamento delle relative decisioni da parte del superiore gerarchico. Il principio di unità dell’apparato amministrativo, dunque, non esclude nella Chiesa, di per sé, la distinta soggettività dei suoi ministeri. Sul punto cfr. ZENON GROCHOLEWSKI, *L’autorità amministrativa come ricorrente alla Sectio Altera della Segnatura Apostolica*, cit., p. 760; IDEM, *La parte resistente nei processi contenzioso-amministrativi presso la Segnatura Apostolica*, cit., p. 92 ss.

⁸³³ Frequente, nel *Codex*, in proposito, è l’espressione generica “*qui se decreto gravatum esse contendit*”: in tema di ricorso gerarchico cfr. i già esaminati cann. 1733, §1 e 1737, §1 *C.I.C.*, oltre ai cann. 997, §1 e 998, §1 *C.C.E.O.*

⁸³⁴ Per quanto concerne il diritto statale cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 1065-1068; SEBASTIANO CASSARINO, *Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza*, cit., pp. 603-636; PIETRO

incardina nel particolare rapporto tra la *res litigiosa* ed il soggetto ricorrente, presenta tratti di differenziazione rispetto agli altri presupposti processuali, maggiormente afferenti alla condizione personale dei *domini* della controversia in oggetto⁸³⁵.

Tali sono, in virtù di una comune classificazione, la capacità di essere parte⁸³⁶, in quanto soggetto di diritti e doveri sorti in seguito all'instaurazione del giudizio, e la esaminata *legitimatio ad processum*, o capacità processuale, quale abilitazione personalmente ed in nome proprio gli atti della procedura contenziosa⁸³⁷.

VIRGA, *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, vol. II, cit., pp. 303-315; GIORGIO COSTANTINO, (voce) *Legittimazione ad agire*, cit., p. 12 ss.; ROSARIO FERRARA, *Interesse e legittimazione al ricorso (Ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., pp. 475-481. Il punto di vista canonistico è ben affrontato da GIUSEPPE OLIVERO, *Le parti nel processo canonico*, cit., pp. 83-88; PIO VITTORIO PINTO, *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., pp. 209-211. Cfr. anche RAFAEL FIGUEROA, *La "persona standi in iudicio" en la legislación eclesiástica*, Pontificia Università Gregoriana, Roma, 1971, pp. 131-140.

⁸³⁵ Per una corretta distinzione dei presupposti processuali dai requisiti attinenti alla capacità delle parti, come presupposti di esistenza del processo, necessari ai fini della sua validità, non tanto di ammissibilità dello stesso, ai fini della procedibilità della decisione, cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Il patrocinio forense e la "concezione istituzionale" del processo canonico*, in PIERO ANTONIO BONNET - CARLO GULLO (a cura di), *Il processo matrimoniale canonico. Nuova edizione aggiornata e ampliata*, cit., p. 441.

⁸³⁶ Cfr. MANUEL JESÚS ARROBA CONDE, *Diritto processuale canonico*, cit., p. 34: "Il processo canonico risponde, in primo luogo, all'esigenza di tutelare le situazioni giuridiche soggettive, attraverso una 'opera' di ordine che include il riconoscimento di diritti soggettivi veri e propri, tra i quali (anzi, tra i fondamentali) va annoverata la tutela giudiziale, riconoscendo ai fedeli la capacità di rivendicare e difendere i loro diritti, presso il Foro ecclesiastico".

⁸³⁷ Tale requisito coincide con la capacità di agire in sede processuale, limitata per i minori e gli infermi di mente (cfr. cann. 1476 e 1478 *C.I.C.*). Le persone giuridiche si presentano, invece, *per suos legitimos repraesentantes*, ex can. 1480. La dottrina dominante ed il *Codex* sembrano, invero, ricomprendere nell'unico concetto di *legitima persona standi in iudicio*, ex can. 1505, §§1-2, *C.I.C.*, quale requisito essenziale dell'atto introduttivo, sia la *legitimatio ad causam* che la *legitimatio ad processum*, con le conseguenze equivoche sottolineate *supra*. Sul punto cfr. PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI AUTHENTICE INTERPRETANDO, *Responsa ad proposita dubia*, 14 gennaio 1946, in *A.A.S.*, XXXVIII (1946), p. 162, la quale, relativamente ad una questione circa il can. 1971, §1, n. 1, del *Codex* del 1917, riteneva che solo il difetto di capacità processuale fosse idoneo a determinare la nullità insanabile della sentenza a norma del can. 1892, §2, *Codex* del 1917 (corrispondente all'attuale can. 1620, n. 5, *C.I.C.*), e non anche la semplice mancanza di legittimazione. In dottrina cfr. FRANCESCO ROBERTI, *De processibus*, vol. I, cit., pp. 591-592; RAFAEL FIGUEROA, *La "persona standi in iudicio" en la legislación eclesiástica*, cit., p. 211.

L'interesse al ricorso, invece, è costituito dalla situazione di vantaggio potenzialmente conseguibile, in capo al ricorrente nella propria sfera giuridica, in seguito all'eventuale accoglimento della propria domanda, con conseguente eliminazione del provvedimento oggetto di impugnazione⁸³⁸. La sussistenza di tale requisito, in merito al quale la dottrina ha, da sempre, nutrito significativi dubbi, in particolari modo riguardo alla sua rilevanza concettuale autonoma rispetto alla nozione omicomprensiva di legittimazione ad agire⁸³⁹, costituisce, ormai in via consuetudinaria, oggetto di valutazione con riferimento a due elementi precisi: la lesione della situazione sostanziale ad opera di un provvedimento amministrativo⁸⁴⁰ ed il rapporto di utilità tra il *quantum appellatum*, *id est* la misura di giustizia richiesta in sede impugnatoria e la *mensura satisfactionis* della pretesa attorea⁸⁴¹.

Peraltro, il beneficio ottenibile in sede di ricorso non si identifica, meramente, in un incremento di tipo esclusivamente patrimoniale, ben

⁸³⁸ Si tratta di un principio a carattere generale, definito tramite la locuzione “*ab eo cuius interest*”, *ex can. 1501 C.I.C.*; e tale requisito mostra notevoli somiglianze con quello dell'interesse ad agire nel processo contenzioso. La dottrina statale si è ampiamente occupata della questione: si rinvia, *ex multis*, ad ANTONIO NASI, (voce) *Interesse ad agire*, in *Enc. dir.*, vol. XXII, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 28-46; BRUNO SASSANI, (voce) *Interesse ad agire (diritto processuale civile)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVII, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1989, pp. 1-16; RICCARDO VILLATA, (voce) *Interesse ad agire. II (diritto processuale amministrativo)*, *cit.*, p. 5.

⁸³⁹ In questo senso cfr. RAFAEL FIGUEROA, *La “persona standi in iudicio” en la legislación eclesiástica*, *cit.*, pp. 139-140; GIUSEPPE LOBINA, *La competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla “Sectio Altera” e alla problematica rispettiva*, *cit.*, p. 110; GREGORIO DELGADO DEL RÍO, *La actividad de la Signatura Apostolica en su Sección Segunda*, *cit.*, pp. 77-78. Nel senso di una separazione delle due figure, cfr. FRANCESCO ROBERTI, *De processibus*, vol. I, *cit.*, p. 592; PIO VITTORIO PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, *cit.*, p. 209; ZENON GROCHOLEWSKI, *La “Sectio Altera” della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alle procedure in essa seguite*, *cit.*, p. 54; EDUARDO LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, *cit.*, p. 748.

⁸⁴⁰ Cfr. SEBASTIANO CASSARINO, *Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza*, *cit.*, p. 623, ad avviso del quale “l'offesa deve colpire direttamente l'interesse del ricorrente ed essere attuale, in quanto deve già esistere al momento della proposizione del ricorso e permanere fino al tempo della decisione”. Cfr. anche PIETRO VIRGA, *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, vol. II, *cit.*, p. 314, nel senso che “il venir meno nel corso del giudizio dell'attualità della lesione determina l'estinzione del processo per sopravvenuta carenza di interesse”.

⁸⁴¹ In questo senso cfr. ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, *cit.*, p. 410.

potendo sostanziarsi, invece, in una soddisfazione di tipo morale⁸⁴² o, addirittura, in un privilegio strumentale, in relazione ad una nuova possibilità di riesame della questione da parte dell'autorità competente, sebbene senza la precisa garanzia di un risultato favorevole⁸⁴³. Una simile eventualità è suscettibile di verificarsi nel momento in cui l'autorità competente, a seguito del giudizio, si accinga ad emanare un provvedimento dal contenuto pedissequo e speculare rispetto a quello precedente oggetto di impugnazione, annullato, eventualmente, per *errores in procedendo*⁸⁴⁴.

In tema di legittimazione ad apprestare una difesa delle prerogative soggettive di carattere meta-individuale si pone, comunque, in rilievo il carattere della personalità, volto a qualificare, secondo parametri di oggettiva definizione, i presupposti di ammissibilità del ricorso. Con tale concetto si suole fare riferimento alla forte pertinenza della tutela richiesta alla sfera giuridica propria del soggetto ricorrente, nella misura in cui essa afferisca, direttamente, ad una posizione giuridica che può definirsi come propria⁸⁴⁵. Autorizzato alla promozione del giudizio in sede di contenzioso amministrativo è, pertanto, unicamente il soggetto che vanta una certa relazione di appartenenza con l'oggetto materiale della lite, semmai tramite un proprio rappresentante legale⁸⁴⁶, venendo,

⁸⁴² Cfr. FRANCESCO ROBERTI, *De processibus*, vol. I, cit., p. 593.

⁸⁴³ Cfr. SEBASTIANO CASSARINO, *Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza*, cit., p. 627; in senso analogo anche ROSARIO FERRARA, *Interesse e legittimazione al ricorso (Ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., pp. 473-474.

⁸⁴⁴ Cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la Lex Propria*, cit., p. 127.

⁸⁴⁵ Sul punto cfr. ROSARIO FERRARA, *Interesse e legittimazione al ricorso (Ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., pp. 471-472, ad avviso del quale, in ragione del rapporto con la situazione da proteggere, "tale qualità sembra attenersi più propriamente alla legittimazione ad agire, sebbene venga riferita anche all'interesse processuale in ragione della diretta rilevanza che l'utilità del ricorso deve presentare per lo stesso istante".

⁸⁴⁶ Acuta l'osservazione di GIUSEPPE OLIVERO, *Le parti nel giudizio canonico*, cit., p. 105, il quale distingue la figura della rappresentanza da quello della sostituzione processuale, sulla base della circostanza per cui "il rappresentante agisce per il rappresentato, per di lui conto e nome, nel di lui esclusivo interesse, tanto che se è in causa in rappresentante, ne resta fuori il rappresentato. [...] Se invece il giudizio è

invece, esclusa, di norma, la possibilità di far valere diritti spettanti ad altri soggetti estranei al rapporto, in virtù di quel tipo di legame richiesto, “situato all’interno del più ampio tessuto dell’esistenza liturgica della Chiesa”⁸⁴⁷.

In forza di un tale, generale, principio processuale, dunque, si procede al rigetto *a limine*, causa difetto di legittimazione attiva, di tutte quelle tipologie di ricorsi relativi a controversie non attinenti, in via diretta ed immediata, alle condizioni personali degli istanti, in quanto afferenti a quelle forme di rapporti sostanziali di cui non vantano titolarità alcuna⁸⁴⁸. Non è mancato, invero, chi abbia osservato come, ad esempio, l’ampia facoltà di rappresentanza conferita all’autorità episcopale in confronto alle personalità giuridiche minori rappresentasse

promosso dal sostituto, non è escluso l’intervento del sostituto, il quale può, a sua volta, comparire e tutelare il proprio interesse come meglio creda”.

⁸⁴⁷ Così BEN KAUTZER, *La profondità liturgica di ciò che è eticamente mondano*, in *Concilium*, XLVIII, 2012, p. 80.

⁸⁴⁸ Trattasi, appunto, della fattispecie della sostituzione processuale, con la quale si attribuisce il potere di agire in difesa di diritti non propri, e che rappresenta una fattispecie di “legittimazione straordinaria, stabilita esplicitamente dalla legge”: così GIUSEPPE OLIVERO, *Le parti nel giudizio canonico*, cit., p. 103, il quale individua, nel processo canonico, come casi di sostituzione processuale: a) L’azione di annullamento di vendite invalide di beni ecclesiastici; b) L’azione dell’Ordinario in luogo degli amministratori delle persone morali; c) L’impugnativa della sacra ordinazione da parte dell’Ordinario; d) L’azione popolare nelle cause di beatificazione e canonizzazione; FRANCESCO ROBERTI, *De processibus*, vol. I, cit., pp. 533-537. Interessanti contributi sul tema provengono dalla dottrina tedesca di inizio secolo scorso: sul punto cfr. JOSEF KOHLER, *Gesammelte Beiträge zum Zivilprozeß*, Verlag Heymann, Berlin, 1894, p. 346, ad avviso del quale la sostituzione consiste nel potere di una persona che conduce il processo relativo al diritto materiale di un’altra, “cosicché la cosa giudicata colpisca non solo la parte che conduce il processo, ma anche il terzo interessato”. Ad avviso di JULIUS PETERSEN, *Über den Parteibegriff und die Parteifähigkeit*, in *Zeitschrift für Zivilprozeß*, 18, 1893, p. 5, trattasi di “un soggetto diverso dal soggetto della *res in iudicium deducta*, che può, in forza del suo diritto personale, per la salvaguardia del proprio interesse, sottoporre la pretesa spettante ad un terzo alla decisione del giudice”. Cfr. anche le riflessioni di MAX SCHULTZENSTEIN, *Partein, Parteifähigkeit und Parteibegriff im Verwaltungsstreitverfahren*, in *Verwaltungsarchiv*, 12, 1904, p. 307, il quale intende per sostituzione processuale “la situazione in cui taluno versa nel processo, restando nella propria sfera giuridica, ma agendo per un interesse altrui”. Nella dottrina italiana cfr. VIRGILIO ANDRIOLI, *Sostituzione processuale*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1933, I, p. 331.

un retaggio perfettamente consono all'impostazione generale della dottrina canonistica medievale⁸⁴⁹.

In proposito può operarsi un rimando ad una causa, trattata anni or sono, dalla Segnatura Apostolica, nella quale si escludeva la possibilità, per alcuni parroci, di esperire impugnazione avverso un decreto della Congregazione per i Vescovi ed i successivi provvedimenti attuativi, volti a trasferire un certo numero di parrocchie da una diocesi ad un'altra⁸⁵⁰. Nella fattispecie, la motivazione del rigetto si basava sulla convinzione che il potere di agire, *in casu*, sarebbe spettato, in via esclusiva, al Vescovo diocesano, come titolare dei diritti connessi al mutamento dei confini della circoscrizione ecclesiastica, direttamente oggetto di trattazione negli atti contestati⁸⁵¹.

In base a tali presupposti, le ipotesi di *actio popularis* previste, in modo espresso, dall'ordinamento canonico sono da considerarsi, come si è già avuto modo di porre in evidenza, ipotesi di carattere strettamente eccezionale di legittimazione straordinaria, circoscritte alle prescrizioni tassativamente imposte dalla legge⁸⁵². In tali figure, invero, si conferisce il riconoscimento, in via indistinta, al *quilibet e Populo Dei* della facoltà

⁸⁴⁹ Cfr. FRANCESCO RUFFINI, *La rappresentanza giuridica della parrocchia*, in *Giur. it.*, 48, 1896, p. IV, §21, c. 113.

⁸⁵⁰ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 7 settembre 1984, prot. N. 16564/84 CA, riportato da ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 412.

⁸⁵¹ Anche in tale pronuncia si riscontrano, peraltro, significative imprecisioni per quanto concerne la distinzione concettuale tra legittimazione, capacità giuridica e capacità processuale, laddove si afferma: "*recurrentes omnes legitimatione activa carent, quatenus - cum agatur, in casu, de finium diœcesis mutatione (non autem paroeciarum) - ipsi destituti sunt non tantum capacitate processuali, quae exclusive Episcopo dioecesano competit, sed etiam ipsa capacitate iuridica, eo quod ipsi non sunt titulares iurium, quae ab impugnato actu Publicae Administrationis laesa asserunt*". Non può che suscitare, inoltre, forti perplessità l'affermazione che il provvedimento di trasformazione del territorio di una diocesi per l'ablazione di alcune parrocchie non presenterebbe una incidenza diretta sulla condizione giuridica di quelle stesse comunità di fedeli.

⁸⁵² In argomento cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, (voce) *Processo di beatificazione e canonizzazione*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 932-943. Cfr. anche GEORG GÄNSWEIN, "*Questa è la volontà di Dio: la vostra santificazione*". *Considerazioni sul processo di beatificazione e canonizzazione*, in *Ius Ecclesiae*, XVI, 2004, p. 430; JOSÉ LUIS GUTIÉRREZ, *La metodologia nelle cause di canonizzazione*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 16, 2003, p. 62.

di introdurre un ricorso per sostenere quegli interessi, di carattere generale, propri di una intera comunità di fedeli, in ciò prescindendo dalla eventualità che possa essere vantata una condizione legittimante differente rispetto a quella di semplice membro del *coetus fidelium*⁸⁵³. Nella dinamica della concessione dell'iniziativa volta ad ottenere tutela giudiziale, perciò, non sembra essere particolarmente rilevante la circostanza se il rimedio giustiziale afferisca o meno lo *status* personale del ricorrente, dovendosi, invero, considerare sufficiente il mero beneficio, a carattere generico ed indifferenziato, che la decisione è suscettibile di arrecare *de facto* ai componenti una certa collettività. In ciò può notarsi una impostazione alquanto oggettiva del diritto di azione, giacché esso condiziona il potere di instaurare il giudizio alla sola esistenza di un interesse processuale, concretizzato nella mera utilità di fatto che deriva dalla congerie di effetti, di natura diretta o riflessa, della sentenza, e non in virtù della sussistenza di rapporti giuridici diretti con l'oggetto del contendere.

Tuttavia, la mera presa d'atto del fatto che l'interesse a tutela del quale si agisce sia comune a molti non è sufficiente, di per sé, ad escludere una relazione di tipo diretto tra la sfera giuridica di ciascun soggetto ed il bisogno oggetto di tutela. Non può obliarsi, invero, come la tensione verso un medesimo bene sia suscettibile di dar luogo ad una

⁸⁵³ In una prospettiva differente, invece, si è sostenuto come nell'azione popolare il soggetto agente faccia valere un interesse facente capo ad un soggetto diverso da sé stesso, *id est* la collettività, e, perciò, tale figure dovrebbe rientrare nei casi di sostituzione processuale: cfr. GIUSEPPE OLIVERO, *Le parti nel giudizio canonico*, cit., p. 111: "Essa si svolge a tutela di un interesse che è proprio di una intera collettività; ed a proporla in giudizio sono abilitati tutti i membri della collettività stessa. L'attore popolare agisce in proprio nome; ma appunto perché egli fa valere un interesse di tutta la collettività, cioè di un soggetto diverso da sé stesso, si riconoscono, nel suo agire, gli estremi della sostituzione processuale". Cfr. anche CARMELA VENTRELLA MANCINI, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto amministrativo italiano e nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 186-187. Ad avviso di ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 412, n. 50, "[...] non ricorre in quest'ipotesi il carattere tipico della sostituzione, dato dall'estraneità della pretesa alla sfera giuridica del ricorrente, poiché l'attore fa parte della comunità cui appartiene l'interesse e, quindi, agisce per un'esigenza che gli è propria, benché comune a tutti i componenti del gruppo".

moltitudine e varietà di posizioni giuridiche soggettive, caratterizzate per una tale strutturazione che, nonostante il contenuto simile, sussista, parallelamente, una appartenenza *iure proprio* ai diversi titolari. In questa prospettiva, il requisito della personalità della legittimazione a ricorrere viene delineato secondo i contorni di inerenza dell'oggetto della pretesa al patrimonio giuridico del ricorrente, e non già, come anche si è avuto modo di puntualizzare altrove, nei termini di posizione esclusiva in capo ad un unico individuo, configurando un possesso separato o differenziato rispetto a quello vantato da altri⁸⁵⁴.

Una siffatta pista di indagine permette di concepire l'esistenza di istanze o valori di rilevanza super-individuale che permeano la vita dell'intera comunità, ma, nondimeno, risultano essere portatori di una forma di collegamento con la condizione giuridica personale di ciascun membro inserito nella comunità medesima, giustificando, in tal modo, l'estensione a tutti della facoltà di intervenire nelle sedi competenti a difesa di tali situazioni giuridiche⁸⁵⁵. L'abilitazione ad interporre impugnazione, in questo senso, si fonda, chiaramente, su presupposti differenti da quelli dell'azione popolare, rientrando, piuttosto, nell'alveo della legittimazione di tipo ordinario, giacché sussiste una forte dipendenza tra l'attribuzione del diritto di agire e la titolarità della situazione giuridica da proteggere, sebbene quest'ultima presenti, come oggetto, un bene a rilevanza non individuale ma collettiva o diffusa. Siffatte osservazioni trovano una corrispondenza nelle norme generali del contenzioso amministrativo canonico, trovando ulteriore conferma in

⁸⁵⁴ Non è mancata autorevole dottrina che abbia puntualizzato la mancata coincidenza tra profilo personale dell'interesse ed appartenenza individuale: sul punto cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. II, cit., pp. 1067-1068; MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., cc. 14-16; RICCARDO VILLATA, (voce) *Interesse ad agire. II (diritto processuale amministrativo)*, cit., p. 4. Tra la dottrina canonistica si segnalano le posizioni di PIO VITTORIO PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, cit., p. 211; CARMELA VENTRELLA MANCINI, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto amministrativo italiano e nell'ordinamento canonico*, cit., p. 185.

⁸⁵⁵ Cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, cit., pp. 476-481.

alcuni procedimenti amministrativi che hanno avuto luogo anteriormente alla istituzione della *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica.

In tali decisioni, invero, non si poneva neppure in discussione la facoltà e l'interesse di diversi gruppi di fedeli a proporre impugnazione avverso i provvedimenti dell'ordinario che si ponessero in attrito con determinate vicende, modificative o estintive, delle proprie parrocchie di appartenenza⁸⁵⁶.

Da un punto di vista strettamente procedurale, poi, può osservarsi come l'operazione di verifica circa la regolarità dei presupposti di ricevibilità del ricorso viene compiuto, *ex officio*, durante la prima parte del procedimento contenzioso, sulla base dei fatti adottati dalle parti e del tipo di tutela sollecitata⁸⁵⁷. Si tratta, tuttavia, di un tipo di giudizio fondamentalmente incentrato sull'aspetto processuale, *id est* avente il limitato scopo di accertare la sussistenza delle condizioni indispensabili per l'ammissione dell'istanza *ad disceptationem*, e, per tale ragione, strutturalmente e funzionalmente differente rispetto al giudizio sul merito, temporalmente collocato al termine della trattazione vera e propria della causa e diretto alla verifica circa la reale fondatezza della pretesa dedotta in giudizio⁸⁵⁸.

⁸⁵⁶ Si tratta di alcune decisioni della SACRA CONGREGATIO PRO EXECUTIONE ET INTERPRETATIONE CONCILII TRIDENTINI, *Decisio "Barensis"*, 17 maggio 1851 e "*Concordiensis*", 20 febbraio 1877, riportate da GREGORIO DELGADO DEL RÍO, *La actividad de la Signatura Apostolica en su Sección Segunda*, cit., p. 78, entrambe in materia di nomina del parroco. Si rammentano, in argomento, anche le due già citate pronunce della Rota Romana, *coram PERATHONER*, 2 aprile 1912 e *coram LEGA*, 4 marzo 1911, riportati anche da PAOLO MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, cit., p. 69. Altri procedimenti sono menzionati anche da EDUARDO LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, cit., p. 622, n. 44.

⁸⁵⁷ La nuova disciplina è mutata in seguito all'intervento di BENEDETTO XVI, *Litterae Apostolicae motu proprio datae "Antiqua Ordinatione"*, cit., pp. 513-538.

⁸⁵⁸ Sul punto cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. II, cit., p. 1064, il quale osserva: "Tale distinzione deriva dal principio di autonomia delle questioni sul processo dalle questioni sul diritto sostanziale. Il diritto all'azione viene, per questo, definito in modo astratto come pretesa ad avere una sentenza sul merito, non necessariamente una decisione di accoglimento della domanda". Cfr. anche ROSARIO FERRARA, *Interesse e legittimazione al ricorso (Ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., p. 471, il quale ha proposto di fornire una definizione separata dei presupposti di ammissibilità rispetto a quelli di ricevibilità dell'istanza proposta, "avendo riguardo al diverso momento ed al diverso metodo di valutazione dei requisiti

A tal proposito, mentre il primo profilo incarna una valutazione espressa in forma astratta, ipotetica e meramente potenziale, circa la verosimile presenza di tali requisiti, nell'eventualità che le affermazioni contenute nella domanda si rivelino idonee ad essere, *de facto*, dimostrate, il secondo profilo si sostanzia in un apprezzamento eseguito concretamente e suffragato dalle risultanze probatorie acquisite durante la parentesi dell'istruttoria⁸⁵⁹, in ordine alla lesione effettivamente patita, a causa dell'atto amministrativo illegittimo, dalla situazione giuridica soggettiva appartenente al soggetto che abbia proposto ricorso⁸⁶⁰. L'equilibrato e ponderato utilizzo di una tale, differente, metodologia di impostazione circa le questioni processuali e quelle di merito si rivela di estrema importanza alla luce del tentativo di evitare i rischi sottesi ad aprioristiche e prevenute preclusioni *in limine litis* allo svolgimento corretto degli adempimenti procedurali, assicurando, così, il pieno diritto del ricorrente ad ottenere una pronuncia sulla controversia⁸⁶¹.

In particolar modo, si sottolinea la necessità di considerare, in modo distinto, l'interesse di natura sostanziale, che costituisce la pretesa fatta valere in giudizio, dall'interesse al ricorso⁸⁶², che rappresenta la proiezione del precedente sul piano processuale, relativamente alla idoneità pratica dello strumento prescelto a farsi elemento attuativo della

di configurabilità dell'azione". Sul punto cfr. anche PIO VITTORIO PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, cit., p. 209.

⁸⁵⁹ In questo senso ENRICO TULLIO LIEBMAN, *Manuale di diritto processuale civile*, vol. II, cit., p. 69.

⁸⁶⁰ Cfr. ZENON GROCHOLEWSKI, *La "Sectio Altera" della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alle procedure in essa seguite*, cit., pp. 57-58, nel senso che, in considerazione del potere riconosciuto al Congresso, in sede di esame preliminare, di respingere il ricorso "*quia manifeste caret fundamento*", nonché dell'ampiezza del dibattito processuale a ciò finalizzato, "la competenza dell'organismo si estende anche ad una sommaria valutazione della fondatezza della domanda". Ferma restando, in ogni caso, la necessità di tenere, da un punto di vista concettuale, distinto il problema dell'ammissibilità del ricorso da quello dell'illegittimità o meno del provvedimento oggetto di impugnazione.

⁸⁶¹ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 415.

⁸⁶² Di diverso avviso ELIO FAZZALARI, *Istituzioni di diritto processuale*, 5° ed., CEDAM, Padova, 1989, p. 297, ad avviso del quale l'interesse ad agire "è venuto perdendo l'originaria autonomia rispetto al concetto di 'legittimazione ad agire' [...] e va inteso, piuttosto, come un componente della legittimazione".

tutela, giustificando, così, l'esperibilità effettiva dell'azione difensiva⁸⁶³. La convenienza connessa al ricorso, invero, ha come suo oggetto il provvedimento giudiziale quale mezzo volto ad espungere il pregiudizio arrecato dall'amministrazione e, per tale ragione, sembra rivestire un ruolo secondario ed ancillare rispetto alla dimensione giuridica primaria attinente al bene garantito dall'ordinamento. Come è stato acutamente osservato, peraltro, il beneficio che il soggetto agente può conseguire dagli effetti della decisione "viene valutato nella fase preliminare in via meramente potenziale, attraverso un giudizio prognostico anteriore alla verifica della realtà dei fatti, se ed in quanto le rivendicazioni allegate nella domanda risulteranno successivamente fondate"⁸⁶⁴.

L'autonoma rilevanza del concetto di interesse processuale rispetto a quello di interesse *de facto* subisce una emarginazione teorica sia da parte di quanti negano, radicalmente, l'indipendenza delle questioni procedurali rispetto a quelle di merito, sia da parte di quanti considerano tale requisito nei termini di un elemento superfluo ed ingombrante, deducibile, *in re ipsa*, dalla stessa circostanza di doversi rivolgere alle autorità competenti al fine di ottenere la mutazione giuridica auspicata⁸⁶⁵. La realtà empirica dei fatti, tuttavia, si allinea, come evidenziato, nel confermare l'ampia verificabilità di fattispecie nelle quali il soggetto ricorrente, pur vantando la titolarità di una situazione giuridica lesa dall'attività amministrativa, non sia in grado di trarre alcun vantaggio dall'eventuale accoglimento dell'istanza di annullamento, ovvero, al contrario, di fattispecie nelle quali colui il quale potrebbe, in via

⁸⁶³ Cfr. FRANCESCO ROBERTI, *De processibus*, vol. I, cit., p. 592; PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 264, n. 130. In merito alla fattispecie del ricorso gerarchico, tuttavia, non sono mancate voci orientate a ritenere sufficiente il mero interesse di fatto: in questo senso cfr. CORRADO BERNARDINI, *Problemi di contenzioso amministrativo canonico specialmente secondo la giurisprudenza della Suprema Rota Romana*, cit., p. 406; EDUARDO LABANDEIRA, *El recurso jerárquico ante la Curia Romana*, cit., p. 418.

⁸⁶⁴ In questi termini BRUNO SASSANI, (voce) *Interesse ad agire (diritto processuale civile)*, cit., p. 3.

⁸⁶⁵ Ben sintetizza le differenti posizioni RICCARDO VILLATA, (voce) *Interesse ad agire. II (diritto processuale amministrativo)*, cit., pp. 2-3.

potenziale, ricavare una forma di utilità concreta, difetti, poi, in ordine alla posizione legittimante il ricorso.

Non può, nel caso inverso, neppure essere accolta la teoria secondo la quale l'interesse processuale costituirebbe l'unico e principale fattore abilitativo all'impugnazione, non richiedendosi, ai fini dell'iniziativa processuale, la titolarità di una posizione giuridica soggettiva sostanziale direttamente implicata nella controversia⁸⁶⁶. Trattasi di una prospettiva che presuppone una concezione meramente oggettiva della giustizia amministrativa, incentrata su espressioni di accertamento della effettiva violazione della situazione sostanziale nei termini di un'estensione dei presupposti soggettivi della tutela ai benefici di fatto conseguibili dalla caducazione dell'atto, seppure in via mediata o riflessa. Risulta, pertanto, alquanto palese il contrasto di questa costruzione con l'impostazione soggettivistica dei mezzi di tutela canonici, primariamente orientati alla protezione delle posizioni giuridiche dei fedeli⁸⁶⁷, nonché alla salvaguardia del relativo ed imprescindibile diritto di azione garantito ad ogni membro della comunità ecclesiale⁸⁶⁸ e sancito dal can. 221, §1, del *Codex* del 1983.

⁸⁶⁶ Una simile prospettiva apre la strada ad una dequalificazione dell'interesse oggetto di tutela: in questo senso cfr. ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 416, n. 60. Sul punto cfr. anche ROSARIO FERRARA, *Interesse e legittimazione al ricorso (Ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., p. 480.

⁸⁶⁷ Una posizione intermedia sembra assumere PAOLO GHERRI, *Introduzione al diritto amministrativo canonico. Fondamenti*, cit., p. 169, laddove afferma che “[...] risulta chiaro che *esiste senza dubbio nella Chiesa una vera tutelabilità* dei “diritti” (= *rights*) tanto dei singoli che della collettività (= *universitates*), una tutela esperibile attraverso l'*azione giudiziale* in cui i possessori di “titolarità” violate possono chiedere l'intervento del Giudice per [a] verificare la correttezza delle proprie pretese e [b] ristabilire uno *status quo ante* rispetto alla eventuale violazione di quanto legittimamente spettante”. Sul punto cfr. anche CORMAC BURKE, *Autorità e libertà nella Chiesa*, Edizioni Ares, Milano, 1989, pp. 41-51. Utili riferimenti, per quanto concerne la dottrina statale, anche in GIUSEPPE CHIOVENDA, *L'azione nel sistema dei diritti*, in IDEM, *Saggi di diritto processuale civile*, vol. I, cit., p. 20; FRANCESCO SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, 10 ed. (Ristampa), Jovene, Napoli, 1977, p. 72.

⁸⁶⁸ Cfr. ANDREA BETTETINI, *Il diritto d'azione come diritto fondamentale del fedele*, in RINALDO BERTOLINO - SANDRO GHERRO - GAETANO LO CASTRO (a cura di), *Diritto “per valori” e ordinamento costituzionale della Chiesa. Giornate canonistiche di studio - Venezia 6-7 giugno 1994*, cit., p. 155, il quale osserva come “il diritto

In particolar modo, la questione relativa all'ammissibilità della legittimazione attiva dei fedeli a ricorrere per la tutela di interessi facenti capo alla comunità, strettamente connessa, quindi, con la possibilità di configurare nell'ordinamento canonico figure assimilabili agli interessi diffusi, pone questioni processuali parimenti rilevanti rispetto a quelle sostanziali già esaminate. Nella fattispecie, come già esaminato, i casi dai quali è scaturita la *vexata quaestio* sono stati affrontati, in via speculare, dalla Segnatura Apostolica in merito a questioni analoghe⁸⁶⁹, sorte nello stesso periodo di tempo e per di più all'interno del medesimo territorio geografico⁸⁷⁰.

In entrambe le cause i fedeli delle collettività interessate si erano costituiti in appositi comitati spontanei, al fine di promuovere le azioni necessarie per opporsi ai provvedimenti dei rispettivi ordinari del luogo, considerati pregiudizievoli per il bene comune. Sembra opportuno ripercorrere brevemente la vicenda.

Nel primo ricorso, un gruppo composto, in via mista, da cittadini e da parrochiani aveva contestato la decisione dell'Arcivescovo di chiudere al culto, demolire e vendere il terreno sul quale era situata una chiesa parrocchiale, rinomata anche per il valore storico-artistico, con la conseguenza di inglobare la comunità *ivi* residente nella circoscrizione

spettante ad un soggetto a carico o nei confronti di altri di esercitare un'azione per ottenere un'adeguata tutela giurisdizionale, fatti salvi la costituzione gerarchica della Chiesa e lo scopo stesso del sistema processuale canonico di assicurare la piena *communio* tra i fedeli, gode di una risaliente tradizione nel diritto ecclesiale [...]". Per riferimenti storici può rinviarsi addirittura al c. 31 del Concilio di Aquisgrana dell'816, in HEINRICH DENZINGER - ALFONS SCHÖNMETZER, *Enchiridion symbolorum definitionum et declarationum de rebus fidei et morum*, cit., n. 125, ove, riprendendo un passo di ISIDORO DI SIVIGLIA, *III - c.39, n.5*, in *Migne*, P.L., vol. LXXXIII, c. 710, si dispone: "*Rectores ergo iudicandi a Deo sunt, a suis autem subditis nequaquam iudicandi sunt [...] quodsi a fide exaltaverit rector, tunc erit arguendus a subditis*".

⁸⁶⁹ Si tratta dei *Decreta*, Prot. N. 17447/85 (*Demolitionis ecclesiae*) e N. 17914/86 (*Demolitionis ecclesiae*).

⁸⁷⁰ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Op.ult. loc. cit.* Sul punto si veda anche GIAN PAOLO MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, cit., p. 101, ad avviso del quale quella della legittimazione attiva "è la questione che più di ogni altra occupa questa fase e con una certa frequenza ha portato a rigettare il ricorso".

parrocchiale viciniore⁸⁷¹. Nel secondo, invece, il decreto del Vescovo che sopprimeva la parrocchia, riducendo, inoltre, ad uso profano non sordido l'edificio di culto medesimo e trasferendo ad altra circoscrizione i fedeli, costituiva oggetto di impugnazione da parte di un numero di soggetti, la maggioranza dei quali composto da parrocchiani dell'ente abolito⁸⁷². Esperiti con esiti favorevoli i ricorsi gerarchici presso la *Congregatio pro Clericis* e promossi i giudizi contenziosi presso la *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica, in entrambe le cause veniva sollevata, da parte del legale della pubblica amministrazione ecclesiale⁸⁷³, l'eccezione di difetto della capacità processuale e della legittimazione ad agire in capo al *coetus fidelium* ricorrente⁸⁷⁴.

Tenendo presente l'elemento di novità e la significatività del tema, si assistette ad una temporanea sospensione di entrambi i procedimenti, con preventiva richiesta di parere all'allora Pontificia Commissione per l'Interpretazione Autentica, nonché attuale Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi⁸⁷⁵. Come ampiamente evidenziato, il responso del 29

⁸⁷¹ I motivi di illegittimità dell'atto invocati dai ricorrenti afferivano alle *violationes iuris in procedendo*, in ordine al can. 1222 C.I.C. ed *in decernendo*, connessi all'inadempimento del dovere pastorale di cura delle anime ed al pregiudizio arrecato ai diritti e doveri fondamentali dei fedeli attinenti al culto, nonché all'incremento della vita spirituale, oltre a quelli specifici dei parrocchiani in merito alla conservazione delle strutture ecclesiali cui sono iscritti e che si impegnano a mantenere, ex can. 531.

⁸⁷² Cfr. JAMES A. CORIDEN, *The Foundations of the Rights of Parishes. The Bases for the Canonical Rights of Parishes and Other Local Catholic Communities*, in PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici. Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati*, cit., pp. 505-525; IDEM, *The Rights of Parishes. The Canonical Rights and Obligations of Roman Catholic Parishes and other Local Congregations of the Catholic Faithful*, in *Studia Canonica*, XXVIII, 1994, pp. 293-309; NICHOLAS CAFARDI, *Closing Churches, Merging Institutes and Dividing Dioceses: Developments in Church Property since 1983*, in *Proceedings of Canon Law Society of America*, 52, 1990, pp. 222-234.

⁸⁷³ Sul punto cfr. PAUL HAYWARD, *Administrative justice according to the Apostolic Constitution "Pastor Bonus"*, cit., p. 174.

⁸⁷⁴ Sul punto si rinvia a THOMAS JOHN JOSEPH PAPROCKI, *Parish Closings and Administrative Recourse to the Apostolic See: Recent Experiences of the Archdioceses of Chicago*, in *The Jurist*, 55, 1995, pp. 875-896.

⁸⁷⁵ Cfr. RICHARD J. BARRETT, *The non-recognized Association and Its capacity to act in Courts*, cit., p. 55, il quale osserva come lo stesso Presidente della Pontificia Commissione "stressed that essentially there were two questions that needed to be

aprile 1987 si esprime in maniera negativa per quanto concerneva la legittimazione a proporre ricorso gerarchico del *christifidelium coetus* privo di personalità giuridica, nonché carente della *recognitio ex can. 299, §3, C.I.C.*⁸⁷⁶, mentre esprime giudizio affermativo in merito alla legittimazione attiva dei singoli fedeli, sia in forma individuale che in forma di litisconsorzio⁸⁷⁷.

addressed: a) the status of the group in canon law; b) the interest or right that is at stake". Cfr. anche LAWRENCE G. WRENN, *Authentic Interpretations on the 1983 Code*, cit., p. 47, n. 93. Nota, acutamente, GIAN PAOLO MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, cit., p. 102, come "l'interpretazione autentica è composita e i responsi che dà sono più vasti dello stesso dubbio, cui intenderebbe rispondere. Sotto questo profilo non è del tutto ineccepibile".

⁸⁷⁶ Ad avviso di RICHARD J. BARRETT, *The non-recognized Association and Its capacity to act in Courts*, cit., p. 56, la ragione precipua per la quale l'interpretazione autentica andava a negare la legittimazione attiva ad un *coetus* sprovvisto di personalità giuridica e, addirittura, manchevole di *recognitio*, era da individuare nel fatto che "a broad avenue of access could paralyse the administrative activity of the Church". Nota, inoltre, PIERO ANTONIO BONNET, *Responsa Pontificiae Commissionis Codici Iuris Canonici Authentice Interpretando. I*, cit., p. 267: "Permettere ad un gruppo informale di presentare ricorso significa aprire la strada a ricorsi che possono facilmente subire le strumentalizzazioni tipiche di forme di associazionismo non formalizzato. Certo si pone qui il problema della congruenza della presa di posizione dell'interpretazione autentica con la solenne affermazione conciliare e codiciale in merito al diritto di associazione dei fedeli. Ma questo appare sufficientemente tutelato, nel contesto della interpretazione autentica, dalla osservazione che la *recognitio* di cui al can. 299, §3 sia un qualcosa di dovuto dall'autorità ecclesiastica e non una concessione discrezionale". Appare, comunque, evidente come esista almeno un caso in cui debba essere riconosciuta la legittimazione attiva a proporre ricorso in capo ad un *coetus* sprovvisto di personalità e, persino, della *recognitio*: è il caso in cui oggetto del ricorso sia precisamente il rifiuto stesso della *recognitio*. Su questo punto cfr. PONTIFICIUM CONSILIUM PRO LAICIS, *Decretum "Argentoratensis" - Recognitionis Associationis pro L. D.nus C.*, prot. N. 25467/94 C.A.

⁸⁷⁷ Cfr. PIETRO TOCANEL, *Commento alla Risposta della Pontificia Commissione per l'interpretazione autentica del Codice di Diritto Canonico del 29 aprile 1987*, cit., p. 265. Sul punto cfr. anche LAWRENCE G. WRENN, *Authentic Interpretations on the 1983 Code*, cit., pp. 46-47, il quale nota come l'interpretazione autentica, richiedendo un reale gravame (*revera - really*), contro il can. 1737, §1, *C.I.C.*, che richiederebbe, invece, soltanto la sussunzione di un semplice gravame, e lasciando al giudice la discrezionalità di valutarlo, si configurerebbe come "*ultra-restrictive*". In realtà, come nota GIAN PAOLO MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, cit., p. 105, n. 26, "la prospettiva della interpretazione è affatto particolare e riguarda il ricorso gerarchico solo in relazione all'ammissibilità del ricorso giurisdizionale in Segnatura e non può essere considerata interpretazione autentica del can. 1737. Ne è prova espressa la menzione, in essa, del 'giudice', che certo non può riferirsi ad alcun superiore gerarchico. Pertanto il ricorso gerarchico continua a poter essere proposto '*propter quodlibet iustum motivum*', ossia per motivazioni sia di legittimità che di merito".

Le precisazioni da parte della Commissione Pontificia furono risolutive per la conclusione di entrambe le cause; invero, i ricorsi furono dichiarati inammissibili per carenza di legittimazione attiva dei *Consilia pro servandis ecclesiis paroecialibus*⁸⁷⁸, dapprima con decreto emesso in Congresso⁸⁷⁹, e successivamente, a seguito di appello interposto da parte dei ricorrenti, con decisione definitiva da parte del Collegio⁸⁸⁰.

Nella fase preliminare presso il Congresso, invero, si trattava di valutare se i ricorsi presentati fossero stati proposti dal ricorrente o dai ricorrenti *qua singulus* o *qua singulis*, ovvero dai medesimi *qua coetus*. Un primo interessante problema attiene alla lettura accurata della interpretazione autentica, dalla quale risulterebbe che la legittimazione attiva di un *coetus* è negata “*ad recursum hierarchicum proponendum adversus decretum proprii Episcopi dioecesanii*”; in tal modo potrebbe agevolmente, dedursi, come è stato acutamente osservato, che “un *coetus* potrebbe interporre *qua talis* il ricorso immediato previo contro un decreto del vescovo diocesano e non potrebbe vederselo respinto per carenza di legittimazione (almeno in forza della interpretazione

⁸⁷⁸ Interessanti le osservazioni effettuate da THOMAS JOHN JOSEPH PAPROCKI, *Parish Closings and Administrative Recourse to the Apostolic See: Recent Experiences of the Archdioceses of Chicago*, cit., p. 878, il quale evidenzia come “non si possa trascurare un certo collegamento, non sempre limpido, tra i ricorrenti, che a volte si costituiscono in associazioni o appartengono a movimenti e che, attraverso ricorsi coordinati, perseguono anche un disegno più globale di contestazione di una linea pastorale ecclesiale, incarnata dai prelati che sono protagonisti dei piani di ristrutturazione”.

⁸⁷⁹ Il primo, datato 22 agosto 1987, dispone: “*Recursum [...] considerari nequit ob defectum legitimationis activae ex parte consilii recurrentis, neque considerari potest, in casu, recursum quatenus a singulis fidelibus propositus*”. Il secondo, emanato in data 9 febbraio 1988, sembra sostanzialmente conforme al precedente nella motivazione e nel dispositivo, specificando la mancanza di presupposti soggettivi: “*ob defectum legitimationis activae, seu personae standi in iudicio*”. Entrambi sono riportati da GIAN PAOLO MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, cit., pp. 87-88.

⁸⁸⁰ Si tratta del *leading case*, decreto *coram CASTILLO LARA*, cit., ove si indica un ulteriore vizio di abilitazione nel *christifidelium coetus*: “*recursum [...] non esse admittendum ad disceptationem propter defectum capacitatis processualis necnon legitimationis activae in recurrentibus*” Il secondo, *coram ROSSI*, del 21 maggio 1988, prot. N. 17914/86 C.A., si richiama alle medesime motivazioni del *leading case*, limitandosi, tuttavia, a stabilire nel dispositivo che “*recursum non esse admittendum ad disceptationem*”.

autentica). Potrebbe, poi, un singolo o più singoli del *coetus* ricorrere *qua singuli* al superiore del vescovo diocesano (ricorso gerarchico). In altre parole, l'esame del Congresso sulla legittimazione attiva potrebbe limitarsi a verificare la singolarità del ricorso gerarchico [...] e a cercare se nel *coetus*, che eventualmente ha proposto ricorso immediato previo, vi sia come appartenente (o firmatario) anche colui o coloro che poi hanno proposto ricorso gerarchico”⁸⁸¹.

Un secondo problema attiene, poi, ai criteri di verifica se un ricorso o più ricorsi sono proposti da singoli fedeli o in quanto *coetus fidelium*. In ausilio ad una possibile soluzione, possono enumerarsi più criteri volti a dirimere la *vexata quaestio*, alcuni di questi effettivamente utilizzati. Autorevole dottrina ha avanzato, per la prima ipotesi, *id est* proposizione ad opera del *coetus*, alcune argomentazioni: a) Le espressioni utilizzate dai ricorrenti: “*Please be advised that the undersigned, as the legal representatives and procurators pursuant to C. 1738/C. 1739 the Code of the Canon Law, represent the faithful of the Catholic Parish*”⁸⁸²; b) le espressioni con le quali i ricorrenti ricorrono al tribunale civile; c) le attività, che in modo almeno generico, possono essere attribuite ai ricorrenti e che appaiono come rappresentanti dei fedeli della parrocchia. Per quanto concerne la seconda ipotesi, i criteri avanzati si sostanziano: a) Nella considerazione delle espressioni sopra citate come improprie, “che, cioè, soltanto in maniera figurata i ricorrenti abbiano inteso rappresentare gli altri fedeli della parrocchia, come se alcuni fedeli interpongano ricorso, mentre tutti gli altri possono essere ritenuti consenzienti”⁸⁸³; b) nella considerazione che i ricorrenti, sovente,

⁸⁸¹ Cfr. GIAN PAOLO MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, cit., p. 103, il quale adduce anche l'esempio in cui “in una causa discussa in Segnatura i ricorrenti che firmano la c.d. rimostranza sono 975 (di cui 750 non parrocchiani e 225 parrocchiani); nel ricorso gerarchico i ricorrenti che firmano sono diventati 47, di cui 27 non parrocchiani e 20 parrocchiani; finalmente nel ricorso giurisdizionale solo 3 firmano!”.

⁸⁸² *Ibidem*.

⁸⁸³ *Ivi*, p. 104

utilizzano anche espressioni più prudenti: “*As representatives of the parishioners of Parish; We the undersigned, wish to appeal [...]*”; c) nell’ipotesi in cui i ricorrenti siano, in realtà, dei collaboratori del parroco, agendo a nome della parrocchia, costituendo i cc.dd. “*Cluster Task Force*”⁸⁸⁴.

Non presenta, invece, particolari problemi il caso in cui il ricorso sia presentato sotto una duplice veste, *rectius* la prima in qualità di ricorso personale e la seconda come procuratore di un gruppo di fedeli della parrocchia⁸⁸⁵, giacché, come sancito anche in giurisprudenza, “la firma dei fedeli di un ricorso presentato a nome di un gruppo non è in grado di trasformare il ricorso in un atto proposto da loro *uti singuli*”⁸⁸⁶. Dopo aver negato, sulla base dell’interpretazione autentica, la capacità processuale al comitato spontaneamente sorto⁸⁸⁷, le risoluzioni della Segnatura si sono caratterizzate per un atteggiamento di preclusione anche nei confronti della possibilità di sanatoria di un tale difetto processuale attraverso il riconoscimento del litisconsorzio attivo, tra

⁸⁸⁴ *Ibidem*, ove si osserva che “non è del tutto equo ammettere nella procedura di consultazione previa alla soppressione della parrocchia e alla riduzione della chiesa ad uso profano una certa rappresentanza laicale, e anzi favorirla e promuoverla, anche dal punto di vista terminologico, e poi impugnare rigoristicamente la legittimazione attiva dei medesimi nel ricorso, che è come prolungare idealmente la fase iniziale di partecipazione”.

⁸⁸⁵ Cfr. un *Decretum* del Congresso, 24 giugno 1996, n. 2, prot. N. 26001/95 C.A.: “*Considerato quod recurrens legitimatione activa ad recurrendum gaudet, qua christifidelis paroecianus, paroeciae Sancti C. scilicet pertinens [...]. Recursum enim interposuit et uti singulus et uti procurator plurium paroecianorum Sancti C. qui ultimus recursus certe prioris recursus legitimated nocere nequit*”. Peraltro, nel ricorso alla Congregazione per il Clero, si leggeva: “*I, the undersigned recurrens [...] do hereby submit this petition of recourse personally and on behalf of those faithful who has executed mandates appoint me as their lawful procurator*”.

⁸⁸⁶ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 4 maggio 1996, coram AUGUSTONI, nn. 4-5, in *Il diritto ecclesiastico*, 108, 1997, II, pp. 13-14.

⁸⁸⁷ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 maggio 1988, coram ROSSI, prot. N. 17914/86 C.A., cit., n. 14: “*Hoc enim Consilium, in ordinatione canonica, caret personalitate, sive publica sive privata [...]. Caret etiam simplici agnitione in Ecclesia ut consociatio privata, quae acquiritur per recognitionem seu approbationem statutorum ab auctoritate ecclesiastica (cfr. cann. 299 §3; 322 §2). Ideo praedicto Consilio, qua coetus, non agnoscitur capacitas processualis ad normam Interpretationis authenticae supra memoratae*”.

alcuni dei suoi componenti, così come richiesto dalla difesa dei ricorrenti⁸⁸⁸.

Tuttavia, i giudizi dei Collegi procedettero oltre nella trattazione della causa e, tramite una ricostruzione in forma ipotetica, *rectius* mediante la supposizione per assurdo della sussistenza di una capacità di tipo processuale⁸⁸⁹, operarono una verifica in merito alla possibilità, in ogni caso, di affermare concretamente la legittimazione da parte dei singoli fedeli ad agire *contra actum*, qualora si fosse riusciti a dimostrare la loro, effettiva, sofferenza di un *gravamen* rilevante dal punto di vista giuridico⁸⁹⁰. Nella fattispecie, i giudici avevano escluso che, in seguito ai provvedimenti emessi dagli Ordinari di riduzione allo stato profano e di demolizione della chiesa, potesse derivare, per i parrocchiani, un concreto pregiudizio in relazione ad una situazione giuridica personale,

⁸⁸⁸ Varie le ragioni addotte a sostegno dell'assunto: cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, cit., n. 6: “*Nam consortium litis [...] in limine recursus et communi consilio efformari debet*”. Cfr. anche SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 maggio 1988, *coram ROSSI*, cit., n. 16: “*At contra, mandatum procuratorium Adv.to [...] datum est a Coetu vel Consilio et non a singulis christifidelibus, et recursus, tunc exhibitus a Coetu, sanari nequit simplici declaratione christifidelium se nunc agere velle coniunctim uti litis consortium, ita ut recursus, qui antea fuit interpositus a Coetu, prout Coetus, nunc uti recursus singulorum christifidelium appareat*”. Peraltro, come fa notare acutamente ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 418, n. 69, “si ritenne che la dichiarazione dei patroni di agire anche a nome di alcuni singoli appartenenti al comitato, di cui si allegava l'elenco, presentata in entrambi i giudizi dopo il responso della Pontificia Commissione, non potesse avere efficacia sanante retroattiva e in ogni caso si dovesse considerare *extra terminos*, poiché la causa presso la Congregazione del Clero era già stata trattata ‘*uti prolatam a Consilio pro servanda Ecclesia paroeciali et non uti propositam a singulis christifidelibus*’ (*ibidem*)”. Si annotava, del resto come “*non omnia membra Coetus [...] fideles erant paroeciae neque efformare intendebant consortium litis [...]*” (cfr. *Decretum, coram CASTILLO LARA*, n. 6).

⁸⁸⁹ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, cit., n. 7: “[...] *supposita per hypothesim capacitate processuali in recurrentibus [...]*”; cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 maggio 1988, *coram ROSSI*, cit., n. 17: “*Sed admissa et non concessa possibilitate sanationis recursus ope prefatae declarationis christifidelium*”.

⁸⁹⁰ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, cit., n. 4: “*Locutione ‘gravatum esse contendit’ haud obscure indicatur fundamentum iuridicum legitimationis activae. Gravamen in casu praesupponit recurrentem ius aliquod subiectivum aut saltem interesse habere [...]*”.

protetta dall'ordinamento, possedendo, quindi, un valido ed idoneo titolo al ricorso⁸⁹¹.

Il fascio di diritti e doveri attinenti al culto ed alla vita religiosa della parrocchia, era considerato non vincolato ad una determinata circoscrizione territoriale ovvero ad un preciso edificio di culto, non dipendendo, perciò, il loro esercizio dalla conservazione di specifiche strutture parrocchiali⁸⁹². Peraltro, e su questo ci si è pure soffermati, le difficoltà o i disagi che di fatto possono derivare alle persone dalla soppressione o modificazione della parrocchia sarebbero state, a giudizio dei giudici, idonee unicamente a giustificare una richiesta gerarchica di grazia, e non un autentico ricorso giurisdizionale. In via analoga, l'interesse generale a salvare i monumenti che abbiano un valore storico-artistico notevole è ritenuto oggetto di una semplice denuncia all'autorità superiore, non certamente di una impugnazione *stricto sensu*⁸⁹³.

Si è già fatto cenno alle serrate critiche a cui sono state sottoposte le conclusioni alle quali sono giunte la Pontificia Commissione prima e la Segnatura Apostolica poi⁸⁹⁴, in quanto si è ritenuta sussistente una

⁸⁹¹ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 maggio 1988, coram ROSSI, cit., n. 20: “[...] *neve eorum quispiam, in casu concreto, titularis est alicuius iuris subiectivi, necne interesse legitimum habent sufficiens ut fundamentum ad recursum praebeant. Nullimode vero probatum est gravamen a singulis christifidelibus passum, quod momentum habere possit*”.

⁸⁹² Ivi, n. 19: “[...] *haec iura et obligationes christifidelium non sunt indissolubiler vinculata cum illa ecclesia paroeciali [...] ac proinde nec eorum exercitium ab existentia determinatae aedis sacrae pendet. Christifideles iure gaudent ut ex spiritualibus Ecclesiae bonis adiumenta a sacris Pastoribus accipiant (cfr. can. 213): at illi iure non gaudent determinandi ubi vel quo loco divinus cultus sit peragendus. Locus enim concretus a Pastoribus determinatur (cfr. cann. 369, 374), et unius est Episcopi dioecisani paroeciae erigere, suppressere aut eas innovare (cfr. can. 515 §2)*”. Non è dato neppure imbattersi in una possibile violazione del *munus* episcopale, prima di procedere alla consacrazione di una chiesa, di chiedere il consenso di coloro “*qui iura in eadem sibi legitima vindicent*” (can. 1222, §2 C.I.C.), giacché i diritti ai quali fa riferimento la norma non si sostanziano in quelli generici dei fedeli, bensì nelle posizioni specifiche che sorgono da un rapporto giuridico particolare con l'edificio, cioè, come si legge, ancora, nel *Decretum coram ROSSI*, n. 19, “*ex fundatione vel ex aedificatione ecclesiae provenientia, quae quidem dicuntur patrimonialia aut adsimilata*”.

⁸⁹³ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, coram CASTILLO LARA, cit., n. 7c.

⁸⁹⁴ Cfr. BENITO GANGOITI, *De iure standi in iudicio administrativo hierarchico et in Altera sectione Signaturae Apostolicae laicorum paroecialium contra decretum*

illegittima preclusione nei confronti dei diritti di tutela dei fedeli, sancendo, perciò, una restrizione priva di fondamento alcuno rispetto all'esperibilità di forme associate di ricorso, maggiormente incisive, al contrario, ai fini della promozione delle comuni istanze⁸⁹⁵.

Da un punto di vista eminentemente procedurale si biasimava, in particolare, l'opzione volta a chiedere la consulenza su di un caso giudiziario ad un organismo adibito a differente funzione, violando, in modo palese, il principio di indipendenza del giudice⁸⁹⁶ ed arrecando un significativo pregiudizio ai diritti di difesa delle parti in causa.

Sotto una visuale contenutistica, invece, può rilevarsi come il quesito sottoposto alla Pontificia Commissione, unitamente alla relativa risposta, abbiano difettato di una corretta impostazione in termini di formulazione iniziale, posto che la questione relativa all'abilitazione del *coetus fidelium* veniva strutturata in una prospettiva di legittimazione ad agire e non, più giustamente, di capacità processuale⁸⁹⁷, con riferimento,

Episcopi qui demolitionem paroecialis ecclesiae decernit, cit., p. 397; JORGE MIRAS, *Respuesta del C.P. para la interpretación autentica del C.I.C. 20.IV.1987*, cit., p. 217; IDEM, *Brevi note sul contenzioso amministrativo canonico*, in *Ius Ecclesiae*, III, 1991, pp. 693-697; ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, *Dinamiche interne e proiezioni esterne dei fenomeni associativi nella Chiesa*, cit., p. 499 ss.; PAUL HAYWARD, *Administrative justice according to the Apostolic Constitution "Pastor Bonus"*, cit., p. 137.

⁸⁹⁵ Di questo avviso ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 420.

⁸⁹⁶ Cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Il "petitum" e la "causa petendi" nel contenzioso amministrativo canonico. Profili sostanziali e ricostruttivi alla luce della Costituzione Apostolica "Pastor Bonus"*, cit., pp. 118-119, il quale osserva come il tribunale adito abbia una competenza esclusiva e possieda i poteri necessari a valutare la sussistenza dei presupposti di tipo soggettivo del ricorso. Il controllo sulla legittimazione, invero, rappresenta un tipo di indagine da svolgersi in concreto e sulla base delle circostanze della causa, non già da rimettere ad un'analisi generale ed astratta della *regula iuris*. Peraltro il *Codex* attribuisce al giudice, in caso di dubbio sulle disposizioni applicabili, un potere autonomo di esegesi e di soluzione delle lacune normative, *ex cann.* 16, § 3 e 19 *C.I.C.* da esercitare nei modi propri della decisione giudiziale, differenti da quelli con l'interpretazione avente valore di legge.

⁸⁹⁷ Sul punto cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, cit., pp. 456-476, nel senso che si trattava di definire, *above all*, la condizione personale del comitato circa la possibilità di farsi titolare di diritti e doveri nella Chiesa, nonché di promuovere un adeguato giudizio a loro difesa. La questione della legittimazione ad agire, data dal rapporto del ricorrente con l'oggetto della causa, "si presentava come un *posterius* rispetto a quella della capacità di essere parte": così si esprime JORGE MIRAS, *Respuesta del C.P. para la interpretación autentica del C.I.C. 20.IV.1987*, cit., p. 213.

inoltre, alla fase del ricorso gerarchico, ormai notevolmente sopravanzato da quello giurisdizionale *in itinere*.

Finanche in relazione alle specifiche decisioni della Segnatura Apostolica possono evidenziarsi alcune sbavature concettuali, soprattutto per quanto concerne il flusso argomentativo logico-giuridico. Infatti, nonostante una distinzione operata, in via puramente teorica, tra capacità processuale⁸⁹⁸ e *legitimatio ad causam*⁸⁹⁹, viene desunta, in via diretta dall'interpretazione autentica e con esclusivo riferimento al secondo presupposto, l'assoluta *inabilitas agendi* da parte del comitato di fedeli⁹⁰⁰. Inoltre, nella dinamica della susseguente analisi circa la legittimazione dei singoli fedeli, non sembra tenersi in considerazione la differenza, pure alquanto marcata, tra l'interesse sostanziale, oggetto di tutela, e quello processuale, *rectius* l'utilità conseguibile dal ricorso; ambedue le categorie, invece, confluiscono, con una scelta molto miope, all'interno del macro-*genus* del beneficio oggetto di *gravamen*⁹⁰¹.

⁸⁹⁸ Cfr. MANUEL JESÚS ARROBA CONDE, *Diritto processuale canonico*, cit., p. 213.

⁸⁹⁹ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, cit., n. 3: “*Quae legitimatio nihil aliud est quam peculiaris et iuridice tutelata relatio cum obiecto controversiae*”. Pressoché simile la definizione in SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 maggio 1988, *coram ROSSI*, cit., n. 12: “*A recurrentibus exigit, praeter capacitatem processualem sic vocatam legitimationem activam, peculiarem et iuridice tutelatam cum obiecto controversiae relationem*”.

⁹⁰⁰ Osserva ancora ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 421, n. 83, come la deduzione dell'incapacità si fonda sul semplice accertamento della mancanza delle qualità previste in base al responso di Interpretazione Autentica, *id est* la carenza di personalità giuridica e di *recognitio ex can. 299, §3, C.I.C.*, negandosi, in tal modo, che il *coetus* possa essere riconosciuto “come un soggetto ecclesiale portatore autonomo di interessi e, di conseguenza, [...] idoneo a far valere la loro tutela”. Nonostante, invero, non sia precisato esplicitamente nelle pronunce della Segnatura Apostolica, il difetto si intende afferente non soltanto alla *legitimatio ad processum* ma anche alla capacità di essere parti nel giudizio.

⁹⁰¹ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, cit., n. 5: “*Etenim non de quocumque gravamine agitur, sed de gravamine iuridica consideratione digno, quod revera habetur non propter laesionem cuiuscumque utilitatis aut commodi, sed propter laesum interesse personale, directum, actuale, in lege fundatum et proportionatum*”. Risulta evidente, in proposito, come dal *mix* dei concetti *de quibus* scaturisca una attribuzione, in capo all'interesse sostanziale, dei caratteri che, invece, sono propri di quello processuale, con una inevitabile restrizione delle posizioni giuridiche ritenute meritevoli di tutela. Va da sé, poi, che l'elemento della proporzionalità, inteso come “*relatio [...] inter*

Inoltre, l'analisi del pregiudizio patito, effettuata in attinenza ai *diktat* del responso della Pontificia Commissione e volta ad accertare l'effettivo danno subito, non sembra operare una sufficiente distinzione tra l'indagine sulla configurabilità, in via potenziale, della lesione, legata alla mera ammissione al ricorso, e la verifica circa la sua effettiva sussistenza che, come detto più volte, si inserisce in un momento processuale totalmente differente⁹⁰².

Per quanto concerne il merito della questione, autorevole dottrina non ha mancato di osservare come sia opportuno separare “il tema della condizione personale del *coetus fidelium* da quello della legittimazione alla tutela dei diritti comunitari”⁹⁰³. In questa prospettiva si nota come la *pars destruens* concernente l'esclusione della capacità processuale in capo alle associazioni non riconosciute abbia costituito un vero e proprio cavallo di Troia per un orientamento ermeneutico restrittivo della normativa codicistica, ben distante da alcune osservazioni avanzate in dottrina, nonché da altri precedenti pronunciamenti amministrativi. Ed invero, come pure si è posto in evidenza, le *universitates* collettive, prive di personalità giuridica, possiedono una innegabile soggettività giuridica⁹⁰⁴, seppur imperfetta, costituendo il centro vero ed unitario di imputazione di determinate situazioni giuridiche⁹⁰⁵, così come ormai

interesse laesum et motiva, quae Superiorem duxerunt ad actum administrativum eliciendum”, non può che afferire all'indagine sul merito della controversia ed alla legittimità dell'atto, volta ad appurare se ed in che misura vi sia stata una conformità, da parte del provvedimento emanato, con le istanze concrete dei fedeli ovvero un abuso di potere.

⁹⁰² Molto acuta l'osservazione di EDUARDO LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, cit., p. 481, secondo cui “l'anticipazione della seconda nella prima comporta un'arbitraria preclusione alla trattazione sulla sostanza della controversia e un grave pregiudizio alle possibilità di contraddittorio sul merito della domanda”.

⁹⁰³ Si esprime così ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 422.

⁹⁰⁴ Cfr. RAFAEL NAVARRO VALLS, *Las asociaciones sin personalidad en derecho canónico*, in WINFRIED AYMANS - KARL TH. GERINGER - HERIBERT SCHMITZ (a cura di), *Das konsoziative Element in der Kirche. Akten des VI. Internationalen Kongresses für Kanonisches Recht: München, 14.-19. September 1987*, cit., pp. 550-552.

⁹⁰⁵ In questo senso cfr. ALBERT GAUTHIER, *Juridical Persons in the Code of Canon Law*, in *Studia Canonica*, XXV, 1991, p. 84.

pienamente acquisito anche nella sistematica civilistica italiana⁹⁰⁶. L'impianto codicistico medesimo conferisce all'ente, in qualità di autonomo nucleo ontologico, e non ai singoli componenti, la titolarità di alcuni diritti e doveri che attengono alla sua struttura ed esistenza⁹⁰⁷, comportando, necessariamente, anche l'attribuzione, a tali aggregazioni, della legittimità processuale⁹⁰⁸ nonché della *capacitas standi in iudicio*, pure attraverso i legittimi rappresentanti, al fine di far valere le pretese delle quali si proclamano portatrici⁹⁰⁹, senza necessità di determinate autorizzazioni di tipo formale⁹¹⁰.

Peraltro, una esplicita ammissione nel senso dell'attitudine ad agire nel processo da parte delle aggregazioni di fatto prive di personalità giuridica si prevede, lo si è accennato, in materia di procedimenti di

⁹⁰⁶ Sul punto cfr. ANTONIO GUARINO, *Patrimoni "destinati" e ordinamento italiano*, cit., p. 65, il quale, osservando come il testo definitivo del Codice civile, al titolo II del libro I sulle persone giuridiche, rifletta questo tipo di impostazione de-formalizzata, evidenzia: "[...] esso distingue tra associazioni e fondazioni, e, solamente in relazione alle prime, disciplina anche le ipotesi delle associazioni non riconosciute, laddove la previsione di quest'ultima fattispecie si giustifica per la ragione che nelle associazioni l'elemento personale prevale su quello patrimoniale, il quale potrebbe essere qualitativamente tale da non richiedere, nell'ambito dell'amministrazione, la stipula di negozi formali".

⁹⁰⁷ Cfr. LUIS NAVARRO, *Diritto di associazione e associazioni di fedeli*, cit., pp. 87-89, il quale acutamente fa notare come la soggettività di fatto di tali aggregazioni risulti attenuata rispetto alla personalità, giacché la sua sfera giuridica non si pone in termini di completa indipendenza rispetto a quella dei vari componenti, *ex can. 310 C.I.C.*. Nondimeno, un tale fenomeno presenta dei tratti di differenza rispetto alla semplice comunione di associati, per il fatto che, come si è visto, il patrimonio dell'ente possiede, pur sempre, una consistenza unitaria ed autonoma in base al vincolo di destinazione a realizzare i fini specifici stabiliti nel patto di costituzione.

⁹⁰⁸ Applicandosi, a questo proposito, il principio generale per il quale la capacità di essere parte rappresenta la trasposizione, in campo processuale, della capacità giuridica generale: sul punto cfr. FRANCESCO ROBERTI, *De processibus*, vol. I, cit., p. 511: "*Omnes qui habent capacitem iuridicam, generaliter habent quoque capacitem partis; verum aliquando capacitate partis pollent etiam ii qui non gaudent plena capacitate iuridica*".

⁹⁰⁹ Cfr. EDUARD EICHMANN, *Das Strafrecht des Codex Iuris Canonici*, cit., p. 92, il quale identifica il *coetus fidelium* con "*jeder erlaubte Verein und jede Versammlung von katholischen auch wenn der Verein oder die Versammlung keine juristische Persönlichkeit besitzen*".

⁹¹⁰ A norma del can 310 C.I.C. le associazioni non riconosciute, a differenza delle persone giuridiche, agiscono come insieme di fedeli rappresentati unitariamente dai procuratori dotati di potere generale d'azione per conto di questi enti nel campo sostanziale, senza alcun bisogno di forme di mandato processuale: in questo senso cfr. VICENTE PRIETO MARTÍNEZ, *Iniciativa privada y personalidad jurídica: las personas jurídicas privadas*, in *Ius Canonicum*, XXV, 1985, p. 509.

beatificazione e canonizzazione, laddove la causa è suscettibile di essere introdotta da un “*christifidelium coetus ab ecclesiastica auctoritate admissus*”⁹¹¹. Nell’ambito di una tale, generica, accezione, è dato ricomprendere una serie diversa di raggruppamenti di individui, dotati di un maggiore o minore grado di organizzazione⁹¹²: in virtù di ciò, dunque, non sembra affatto incongruo ragionare in termini di riconoscimento, a tali *coetus*, della capacità di promuovere anche ricorsi contenziosi canonici, amministrativi o giudiziali, al fine di tutelare le esigenze comuni dei loro membri⁹¹³. Proprio in questo senso, d’altra parte, si muovevano le già ricordate pronunce da parte della Sacra Congregazione del Concilio e della Rota Romana con le quali, già molto tempo addietro, si accettava, senza obiezione alcuna, il diritto di alcuni gruppi di fedeli a proporre impugnazione avverso i provvedimenti relativi alla cura della propria parrocchia da parte dell’Ordinario.

Il *deficit* di personalità giuridica, pertanto, non può costituire fondante ragione ostativa nei confronti della piena capacità processuale, né, *a fortiori*, sembra idoneo ad essere addotto quale motivo valido neppure il mancato ottenimento della *recognitio ex can. 299, §3, C.I.C.*, giacché la sottoposizione degli statuti alla revisione non costituisce, tanto, un valore costitutivo ai fini dell’esistenza di un’associazione nella vita della Chiesa, quanto, piuttosto, una mera modalità di diffusione, nei

⁹¹¹ Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, (voce) *Processo di beatificazione e canonizzazione*, cit., p. 937, il quale fa notare come il can. 2003, §1, del *Codex* del 1917 definisse il gruppo promotore soltanto come “*legitimus Christifidelium coetus*”, laddove, secondo la disciplina attuale, “la necessaria ammissione dell’autorità ecclesiastica [...] non configura la *recognitio* del can. 299, §3, ma una particolare autorizzazione di competenza dell’organo adito per il procedimento di beatificazione”. L’A. conclude nel senso della natura, di un tale provvedimento, nel senso di semplice condizione all’esercizio di un diritto di cui il fedele può essere riconosciuto, *a priori*, titolare.

⁹¹² Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 424, la quale ricomprende all’interno di questo novero “sia l’associazione costituita stabilmente per il perseguimento di fini generali, sia il comitato creato appositamente per dare impulso alla procedura”.

⁹¹³ Nel senso di una, ormai, pacifica ammissione della capacità processuale in capo ad associazioni non riconosciute da parte degli ordinamenti statali, cfr. SEBASTIANO CASSARINO, *Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza*, cit., p. 570.

confronti dell'autorità competente, della notizia della sua presenza, consentendo alla medesima di esercitare un controllo⁹¹⁴ in relazione alla presenza, nella struttura, nei mezzi e nei fini, di elementi *contra morium integritatem, fidem et disciplinam*.

L'esercizio della libertà di aggregazione dei fedeli, invero, costituendo espressione di uno statuto ontologico naturale⁹¹⁵, non può essere vincolato, neanche nella sua esistenza, al riconoscimento formale da parte della gerarchia, fondandosi, invece, principalmente sulla sostanziale conformità ai principî di comunione da parte del negozio fondativo del gruppo e della sua concreta attività⁹¹⁶. Va da sè che, una volta accertati tali presupposti, l'*agnitio* costituirà un atto pressoché doveroso, che si limiterà a dichiarare il possesso, da parte del gruppo, di elementi e condizioni di ecclesialità⁹¹⁷.

La *recognitio statutorum*, perciò, non si inserisce nel quadro dei requisiti obbligatori per l'individuazione dell'autenticità di un *coetus*, quanto, piuttosto, nell'alveo degli oneri da espletare nel momento in cui si intenda far acquisire ad un gruppo una particolare condizione o perseguire determinati obiettivi e risultati⁹¹⁸. Ne consegue come anche le aggregazioni che non abbiano adempiuto alle formalità previste dal can. 299, §3, *C.I.C.* siano in grado, ugualmente, di dare vita a fenomeni

⁹¹⁴ Cfr. SILVESTRO PETTINATO, *Associazioni private di fedeli e "debita relatio" con l'autorità ecclesiastica*, cit., p. 517; in senso analogo anche RAFAEL NAVARRO VALLS, *Las asociaciones sin personalidad en derecho canónico*, cit., pp. 552-555.

⁹¹⁵ Cfr. JAMES A. CORIDEN, *The Foundations of the Rights of Parishes. The Bases for the Canonical Rights of Parishes and Other Local Catholic Communities*, cit., p. 519, il quale osserva: "The natural propensity of humans to live in society founds a basic right of association. It is a natural impulse which makes persons band together in associations. To create or to join private or particular societies is a natural human right, and, so long as they are not evil, unjust or dangerous, they must not be prohibited nor unreasonably regulated".

⁹¹⁶ Imperituro l'insegnamento magisteriale di LEONE XIII, Lettera Enciclica *Rerum Novarum*, 15 maggio 1891, in *A.A.S.*, XXXIII (1890-1891), pp. 664-665: "[...] homo propensione naturali sicut ad coniunctionem ducitur [...] homines sunt natura congregabiles".

⁹¹⁷ Molto acutamente SILVESTRO PETTINATO, *Associazioni private di fedeli e "debita relatio" con l'autorità ecclesiastica*, cit., p. 516, sottolinea, a seconda della doverosità o dell'obbligatorietà, la distinzione tra la *recognitio ex can. 299, §3, C.I.C.* e la *approbatio, ex can. 322 C.I.C.* ai fini dell'ottenimento della personalità giuridica.

⁹¹⁸ Cfr. GIORGIO FELICIANI, *Il Popolo di Dio*, cit., p. 161.

pienamente legittimi e conformi ad una partecipazione responsabile dei fedeli alla missione del popolo di Dio⁹¹⁹.

In questa prospettiva l'interposizione di impedimenti alla capacità processuale di tali *coetus* risulterà tanto più priva di giustificazioni significative tanto più si consideri la possibilità di ammettere anche altre metodologie di riconoscimento, oltre quelle previste a livello codicistico⁹²⁰, non escludendosi, neppure, come acutamente evidenziato, la possibilità che sia lo stesso giudice a procedere a *recognitio* in sede di ricorso contenzioso⁹²¹.

Nonostante tali considerazioni, tuttavia, il dato empirico riporta comunque al disposto preclusivo della capacità processuale del *coetus fidelium* adottato dalla risposta della Pontificia Commissione e dai decreti della Segnatura Apostolica. Probabilmente si sarebbe rivelata più corretta e coerente una scelta che avesse privilegiato una applicazione non *ex tunc*, ai procedimenti già introdotti, dell'interpretazione *de qua*, la quale restringe notevolmente i criteri di ammissione al ricorso, arrecando forti pregiudizi all'esercizio concreto dei diritti di difesa. Una soluzione più equa avrebbe potuto condurre, come pure si è osservato, alla permissione, ad opera del giudice, della regolarizzazione della posizione processuale, “o procedendo direttamente alla *recognitio* del comitato, o

⁹¹⁹ Nel senso di una impossibilità di ricondurre tutte le forme associative ad un intervento della gerarchia, dovendo configurarsi vari gradi di ecclesialità di gruppi e movimenti, si pone JOAQUÍN LLOBELL, *Associazioni non riconosciute e funzione giudiziaria*, cit., pp. 351-352.

⁹²⁰ Cfr. SILVESTRO PETTINATO, *Le associazioni dei fedeli*, cit., p. 257; in senso analogo LUIS NAVARRO, *Diritto di associazione e associazioni di fedeli*, cit., p. 78.

⁹²¹ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., pp. 425-426, la quale osserva come “questo riconoscimento può essere compiuto dal superiore gerarchico o dalla *Sectio Altera*, sia nel procedimento di impugnazione del rifiuto di concessione della revisione da parte dell'autorità competente, sia nel giudizio promosso direttamente dal comitato per la difesa degli interessi comuni, a prescindere da una precedente richiesta *ex can. 299, §3*”. Sul punto cfr. anche JOAQUÍN LLOBELL, *Associazioni non riconosciute e funzione giudiziaria*, cit., p. 153.

riconoscendo effetti sananti alla dichiarazione dei componenti di voler agire in litisconsorzio processuale⁹²².

Per quanto concerne, invece, il disposto sulla legittimazione ad agire in capo a soggetti singolarmente considerati, il fulcro della questione risiede non tanto nell'individuazione del pregiudizio che, *de facto*, i parrocchiani possono subire a causa del decreto di chiusura al culto della chiesa, quanto, in misura maggiore, nell'accertamento se, in capo ai medesimi, sussista la titolarità di una situazione specifica in ordine all'edificio sacro, tanto da giustificare il diritto di intervenire a favore della sua conservazione⁹²³. A tal proposito, le decisioni della Segnatura Apostolica hanno radicalmente escluso che la semplice condizione di fedele, con le fondamentali prerogative di espressione e celebrazione della fede cristiana, possano costituire un valido titolo per vantare, nei confronti dell'autorità gerarchica, una qualsiasi pretesa di natura pubblicistica relativa al comune utilizzo del tempio di culto⁹²⁴.

⁹²² Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 426.

⁹²³ Sul punto cfr. GIAN PAOLO MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, cit., p. 106, il quale si chiede: "Ma i fedeli hanno legittimazione attiva a ricorrere contro la soppressione di una parrocchia e/o la riduzione ad uso profano di una chiesa? Ci sono due ipotesi, quasi alle due estremità. Secondo la prima tesi la legittimazione attiva si avrebbe allorché si assuma la violazione da parte dell'autorità amministrativa di una qualsiasi legge e si provi, da parte dei fedeli, un qualunque proprio interesse, che proverrebbe loro verosimilmente dal ricorso legittimo. Si pensi ad un fedele che ricorra alla Congregazione competente avverso il decreto di soppressione della propria parrocchia, assumendo la violazione da parte del vescovo diocesano, del can. 515, §2, che prescrive al vescovo diocesano di ascoltare il Consiglio Presbiterale Diocesano prima di procedere all'emissione del decreto di soppressione della parrocchia. Quel fedele avrà un suo interesse (la propria abitazione presso la chiesa parrocchiale, un ufficio remunerato dalla parrocchia, il ricordo della sua gioventù, ecc.). Assume la violazione della legge. E questo basterebbe. Ha legittimazione attiva a ricorrere. Può ricorrere. Secondo l'altra tesi la legittimazione attiva si avrebbe solo quando il fedele persegua con il ricorso quell'interesse che la legge precisamente tutela e protegge. Si pensi ad un fedele che rivendichi un diritto di proprietà sulla chiesa parrocchiale e che ricorra contro la decisione di ridurla ad uso profano. Quel fedele ha un suo interesse. Si ha pure una legge violata. [...] il canone 1222, §2, infatti, allorché menziona i diritti sulla chiesa, certamente intende alludere anche al diritto di proprietà. Vi sarebbe, così, una legittimazione attiva a ricorrere".

⁹²⁴ Cfr. RICHARD J. BARRETT, *The non-recognized Association and Its capacity to act in Courts*, cit., p. 70. Ciò che viene riconosciuto, invero, si sostanzia unicamente in

Agli individui si riconosce, così, unicamente una situazione che presenta il rango di generica aspettativa a rendere, in via comunitaria, culto a Dio, suscettibile di essere soddisfatta tramite le procedure ordinarie stabilite attraverso l'esercizio del potere discrezionale dell'autorità gerarchica⁹²⁵. La via tracciata da tale orientamento conduce, inevitabilmente, a ritenere che le disposizioni protese a regolare, in via indifferenziata per una intera comunità, le concrete modalità di esercizio degli adempimenti rituali, non presentino alcuna, sostanziale, forma di influsso sulla sfera personale del soggetto *uti singulus*, non potendo, perciò, costituire oggetto di impugnazione, da parte di quest'ultimo, per violazione delle proprie posizioni giuridiche soggettive⁹²⁶.

3.4.2. La giurisprudenza rinsavisce? Qualche timida apertura del tribunale della Segnatura Apostolica in tema di autonomia del coetus fidelium e degli interessi comunitari.

Il *trend* decisionale sul quale si è, stabilmente, allineata la *Sectio Altera*, a partire dal *leading case* del novembre 1987 ha esercitato un notevole influsso in ordine all'inquadramento del problema relativo all'ammissibilità del ricorso anche nelle cause proposte in epoca posteriore. L'attenzione primaria può focalizzarsi, invero, sull'assenza, nei successivi procedimenti, di ogni speculazione teorica circa la capacità processuale del *coetus fidelium*, dandone, invece, completamente per

quei diritti legati ad una relazione giuridica di tipo particolare con l'edificio *de quo* e basati su un titolo specifico, non certo sulla comune utilizzazione della struttura.

⁹²⁵ Cfr. GIAN PAOLO MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, cit., p. 106, il quale propone l'utilizzo di una "via mediana [...] per non avere, nella prima ipotesi, un'ampiezza tale da configurare una specie di azione c.d. popolare, e nell'altra una tutela giuridica ridotta praticamente all'esclusiva protezione dei beni e dei diritti patrimoniali che, tradizionalmente, la normativa prende privilegiatamente in considerazione".

⁹²⁶ Cfr. ZENON GROCHOLEWSKI, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Apostolischen Signatur*, cit., p. 17.

acquisita l'impossibilità di configurazione pratica. A conferma di ciò può evincersi come talune istanze impugnative dei provvedimenti emessi dall'Ordinario diocesano, presentate pressoché durante lo stesso periodo a nome di alcuni comitati di fedeli spontaneamente sorti, non furono neppure proseguite ulteriormente verso la fase decisionale⁹²⁷, mentre i ricorsi introdotti successivamente avevano, come soggetti ricorrenti, sempre individui specificamente determinati.

Relativamente alle cause avanzate dai singoli fedeli, alcune di esse si sono imbattute in decisioni che hanno proseguito sulla falsariga della posizione restrittiva enunciata dalla precedente giurisprudenza, in relazione all'accertamento dell'abilitazione ad agire per la tutela di posizioni giuridiche soggettive comuni. In questo modo, si è rigettato, *a limine*, per difetto di *legitimatío activa*⁹²⁸, un ricorso introdotto da un singolo parrocchiano, *nomine proprio* ma in rappresentanza altrui, al fine di presentare opposizione avverso il decreto dell'Arcivescovo che disponeva la restaurazione della chiesa parrocchiale, con relativa risistemazione degli arredi sacri in essa stanziati⁹²⁹.

⁹²⁷ Si tratta di controversie lasciate cadere dopo la prima lettera di denuncia: cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 18015/86 C.A. (*iurium*) (*Demolitionis ecclesiae*); IDEM, Prot. N. 19037/87 C.A. (*Venditionis ecclesiae et reductionis in usum profanum*). Interessante anche un caso in cui un comitato cittadino si opponeva, richiamando il diritto alla salute, alla decisione del Vescovo di costruire un centro parrocchiale in una zona adibita a "verde pubblico": in questo senso SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 19646/87 VAR.

⁹²⁸ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 21024/89 C.A. "*Cincinnatiensis*", D.nus JOSEPH WOLTERING, 26 gennaio 1990, in *Proceedings of Canon Law Society of America*, 57, 1995, pp. 426-427. Causa rigettata in Congresso perché "*recursum a limine esse reiciendum propter defectum legitimationis activae in recurrente*".

⁹²⁹ I motivi di illegittimità del provvedimento dell'Ordinario e della decisione di conferma della Congregazione del Culto Divino e della Disciplina dei Sacramenti riguardavano l'asserita scorretta interpretazione dell'istruzione "*Inter Oecumenici*", la quale, come si è in precedenza osservato, al n. 90 riguardava l'applicazione della riforma liturgica ai monumenti di valore storico-artistico, e la violazione dei cann. 1291, §2 e 1295 C.I.C. in relazione alla necessità di una licenza, da parte della Santa Sede, per i negozi superiori ad una certa cifra. La posizione legittimante dei fedeli si rinveniva nello *ius ad propriam vitam spiritualem*, ai sensi del can. 214 C.I.C., che richiede, per la sua piena espressione, l'utilizzo e l'ausilio di locali e suppellettili idonei. Veniva rammentato, in proposito, all'interno delle defensionali, come il ricorrente avesse rivolto una petizione alla Pontificia Commissione *Ecclesia Dei*, allo scopo di far erigere la chiesa in parrocchia di rito tridentino, con Messa di San Pio V.

Nella motivazione del provvedimento veniva richiamato il concetto di *gravamen*, presupposto nella domanda, escludendo, di conseguenza, che i fedeli ricorrenti potessero dichiararsi vittime di una lesione, giuridicamente rilevante, da parte del provvedimento contestato, giacché non risultavano titolari di un interesse ritenuto meritevole di tutela, riguardo alla conservazione di una determinata struttura interna alla chiesa, né dal punto di vista della strumentalità allo svolgimento di un particolare rito liturgico⁹³⁰, né sotto il profilo della salvaguardia dei summenzionati oggetti di valore storico-artistico⁹³¹.

In un'altra questione, relativa alla decisione di un Vescovo di estinguere e, contenzualmente, riunire tre parrocchie in una stessa circoscrizione territoriale, nella fattispecie una territoriale e due personali, per fedeli di origine italiana e polacca, fu dichiarata, allo stesso modo della precedente, inammissibile l'istanza di impugnazione del provvedimento avanzata da un membro della comunità italiana⁹³². Anche in tale fattispecie si assisteva al diniego della *legitimatō activa* in capo al ricorrente per impossibilità di considerare, alla stregua di situazione giuridica protetta dall'ordinamento, la sua pretesa di lasciare in vita una

⁹³⁰ Nel *decretum* il Congresso così si esprime: “*Ius, de quo in can. 214, cum quadam ecclesia paroeciali vel aede sacra vinculum non est [...], eo vel minus cum eiusdem interna dispositione, decoratione et ornatu; sicut suppressio ecclesiae, ita etiam renovatio ecclesiae fons esse potest quorundam incommodorum vel difficultatum. Sed huiusmodi interesse, etsi reale, non apparet in lege ita fundatum ut legitimet verum recursum [...]*”.

⁹³¹ *Ibidem*: “*Idem dicendum est de interesse generali [...] pro conservandis aedibus sacris vel monumentis Ecclesiae arte vel historia praestantibus [...] fundamentum nullo modo parebet pro recurso hierarchico exhibendo*”.

⁹³² Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 21896/90 C.A. (*Suppressionis paroeciae*), decreto di rigetto *a limine* emesso dal Congresso il 25 gennaio 1991, così come riportato da GIAN PAOLO MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, cit., p. 89. Gli asseriti vizi di illegittimità dell'atto del Vescovo e della successiva conferma della Congregazione per il Clero afferivano a violazioni di legge *in discernendo*, per abuso di potere dell'Ordinario medesimo, ed *in procedendo*, per mancato rispetto di un preteso diritto dei fedeli ad essere consultati in materia. Si invoca genericamente il diritto della comunità di conservare la propria parrocchia. Cfr. anche ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 428, n. 110.

distinta parrocchia a beneficio degli individui portatori di particolari esigenze culturali o di peculiari tradizioni religiose⁹³³.

Si rinvencono, inoltre, due ulteriori ricorsi, respinti *a limine* dal Segretario a causa dell'insussistenza di una diretta ripercussione degli effetti del provvedimento amministrativo sulla sfera giuridica del ricorrente. In particolar modo, la prima controversia afferiva alla contestazione, da parte di un laico, avverso la decisione del Vescovo di affidare la cura di alcune reliquie al Museo civico di arte e storia, ritenendo quest'ultima scelta un sistema di custodia non conforme alla venerazione dovuta alle *res sacrae*⁹³⁴. Il decreto si esprimeva nel senso di escludere la proponibilità dell'istanza per assenza di lesione ad una situazione soggettiva propria del fedele⁹³⁵.

Il secondo ricorso, invece, afferiva all'opposizione da parte di un membro della comunità nei confronti della decisione, assunta dal Consiglio parrocchiale, di procedere alla rimozione dalla chiesa di una

⁹³³ Il decreto 25 gennaio 1991 si esprime ancora in questi termini: “*Ius ad formam propriam vitae spiritualis (cfr. can. 214), [...] cum quadam ecclesia paroeciali vel aede sacra vinculatum non est, immo neque cum quadam paroecia personali, quae est una tantum ex pluribus comprobatis rationibus et viis - ad locorum adiuncta seu circumstantias, ad consuetudines et necessitates eorundem fidelium accomodandis - in pastorali cura agenda pro coetibus specialibus fidelium [...]*”. Risulta evidente come la decisione in esame non abbia considerato la posizione legittimante del fedele relativamente al diritto alla parrocchia, bensì in rapporto al diritto ad una forma personale di culto, ex can. 214 C.I.C., sulla falsariga delle decisioni precedenti. Per quanto concerne, invece, il motivo di impugnazione circa l'omessa consultazione degli interessati, il decreto sembra anticipare, in sede preliminare, l'esame della questione di merito, dichiarando che siffatta audizione non è prevista né per la soppressione di una parrocchia ex can. 515, §2, C.I.C., né per la demolizione di una chiesa ai sensi del can. 1222, §2, C.I.C.

⁹³⁴ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 24003/93 C.A. (*Reliquiarum*), Decreto del Segretario, 31 agosto 1993. Tale ricorso veniva interposto a seguito del silenzio della Congregazione per i Vescovi che non si era pronunciata in merito al ricorso gerarchico ad essa proposto contro il provvedimento dell'Ordinario, per violazione dei cann. 392, §2, 1171 e 1190, §§1-2, C.I.C. circa la dovuta diligenza del Vescovo nella conservazione delle reliquie.

⁹³⁵ *Ivi*: “[...] *huiusmodi assertum gravamen praesupponit recurrentem contendere aliquod suum ius subiectivum vel saltem interesse laesum esse; [...] cum in casu recurrens [...] legitimatione activa careat ad verum recursum proponendum, quia res de qua agitur eius conditionem iuridicam directe non afficit*”. L'evidenza qui si posa sulla non corretta presentazione del ricorso gerarchico alla Congregazione per i Vescovi, dal momento che la competenza spettava alla Congregazione per il Culto Divino e la Disciplina dei Sacramenti, ex art. 69 della *Pastor Bonus*.

statua della Vergine⁹³⁶: la domanda veniva rigettata a causa della non appartenenza della *res litigiosa* al patrimonio del ricorrente, bensì a quello della parrocchia, i cui diritti potevano essere esercitati unicamente dal parroco o dal rappresentante⁹³⁷.

Da questo punto in poi, tuttavia, di contro alla tendenza fortemente preclusiva desumibile dai decreti *de quibus*, la *Sectio Altera*, attraverso due decisioni, ha avviato una interpretazione decisamente più estesa ed aperta in merito alle condizioni soggettive di ammissibilità dei ricorsi. Nella fattispecie le due decisioni attengono a due cause di analogo contenuto, sorte nella medesima diocesi e quasi nello stesso periodo, in rapporto ad un piano generale deciso dall'Arcivescovo del luogo, allo scopo di ridefinire i confini delle parrocchie, mediante la cancellazione di alcune circoscrizioni e la speculare incorporazione delle relative comunità ad altre maggiormente attigue⁹³⁸. Una terza controversia, invece, di contenuto simile e di medesima origine, è stata respinta *in limine litis* in quanto proposta dopo la scadenza dei termini perentori⁹³⁹. In entrambe le fattispecie si assisteva ad un'impugnazione avverso i provvedimenti emanati dall'Ordinario diocesano, formalmente atti a sopprimere le parrocchie personali dei ricorrenti, l'una per i fedeli di origine polacca, l'altra per quelli di nazionalità italiana, ma, sostanzialmente, finalizzati anche alla chiusura al culto ed alla riduzione ad uso profano delle relative chiese⁹⁴⁰.

⁹³⁶ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 24179/93 C.A. (*Jurium*), Decreto del Segretario, 29 aprile 1993.

⁹³⁷ *Ivi*: “Attento quod res de qua agitur non afficit directe, actualiter et immediate ipsam conditionem iuridicam D.ni (recurrentis), et perspecto quod idem D.nus agere nequit nomine paroeciae [...] (cfr. cann. 532 et 1480)”.

⁹³⁸ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 22238/90 C.A. (*Suppressionis paroeciae*) e N. 22036/90 C.A. (*Suppressionis paroeciae*), entrambi proposti alla Congregazione per il Clero.

⁹³⁹ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 22238/90 C.A. (*Suppressionis missionis et clausurae eiusdem ecclesiae*), Decreto del Segretario, 23 gennaio 1991.

⁹⁴⁰ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, cit., p. 669, n. 339.

Le istanze venivano presentate a nome di alcuni componenti delle comunità interessate, agenti come singoli uniti in litisconsorzio, mentre i vizi di legittimità contestati alle decisioni dell'Arcivescovo ed alle successive conferme della Congregazione per il Clero, in sede di ricorso gerarchico, concernevano violazioni di diritto *in procedendo* ed *in decernendo*. Nella fattispecie, le irregolarità riguardavano principalmente il fatto che prima dell'adozione dei provvedimenti non fossero stati effettivamente e ritualmente consultati i Consigli presbiteriali⁹⁴¹, a norma del can. 515, §2 *C.I.C.*, per la soppressione delle parrocchie, ed il can. 1222, §2, *C.I.C.* per quanto attinge alla riduzione ad uso profano. Il contenuto era invece contestato per inadeguatezza delle motivazioni addotte a giustificare una decisione incidente sulla *salus animarum*. Finalmente, la questione preliminare sulla legittimazione attiva dei fedeli, in entrambi i ricorsi, giungeva a soluzione positiva dopo la valutazione del Congresso, sulla base di un voto favorevole da parte del promotore di giustizia deputato⁹⁴².

Le due cause giungevano, così, dinanzi al Collegio, il quale, mediante le conseguenti due sentenze, confermava l'abilitazione a ricorrere in capo ai parrocchiani, ma accertava l'invalidità dei decreti emanati dall'Arcivescovo per sola violazione di legge *in procedendo*⁹⁴³. Relativamente alla questione dell'inammissibilità del ricorso, emerge come le sentenze da ultimo annotate si siano collocate in un'ottica di radicale cambiamento rispetto alla precedente giurisprudenza, mutando sensibilmente la prospettiva di valutazione delle posizioni giuridiche soggettive poste a fondamento dell'azione intentata dai membri di una

⁹⁴¹ Cfr. FRANS DANEELS, *De diocesanis corresponsabilitatis organis*, cit., p. 324.

⁹⁴² I Decreti di ammissione alla discussione venivano emanati nel Congresso tenutosi il 10 ottobre 1991, dinanzi al Segretario "vi facultatum specialium a Summo Pontifice concessarum". Rende edotti di tale particolare ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 430, n. 119.

⁹⁴³ Entrambe le sentenze *coram FAGIOLO*: Prot. N. 22036/90, emessa in data 20 giugno 1992; Prot. N. 21883/90, emessa in data 16 gennaio 1993. Per commenti e riferimenti dottrinali cfr. THOMAS JOHN JOSEPH PAPROCKI, *Parish Closings and Administrative Recourse to the Apostolic See: Recent Experiences of the Archdioceses of Chicago*, cit., pp. 879-893.

parrocchia. La legittimazione attiva, invero, non viene più delineata in rapporto ai diritti e doveri della vita religiosa e di culto, appartenenti, in via generica, a tutti i fedeli, bensì subisce un'impostazione connessa alla condizione specifica di membro di una determinata comunità cristiana e, per tale qualità, possessore di un titolo particolare idoneo a far valere il rispetto delle norme poste a presidio della conservazione e dell'esercizio delle situazioni giuridiche che in tale *status* sono comprese⁹⁴⁴.

La decisione temporalmente precedente precisava, *in primis*, come i semplici parrocchiani non ponessero in atto un'azione in qualità di rappresentanti dell'autorità ecclesiastica della propria circoscrizione, bensì *iure proprio*, in forza di quel nocciolo duro di essenziali diritti e doveri di partecipazione all'apostolato ed alla cura amministrativa della comunità, dai quali discende la responsabilità in merito alla vitalità dell'organismo e che, perciò, costituiscono una valida giustificazione alla diretta promozione delle loro ragioni difensive⁹⁴⁵.

Si poneva in risalto, inoltre, la significatività rilevanza assunta dalla istituzione parrocchiale, *ex se* intesa, in qualità di luogo pastorale all'interno del quale si attua la distribuzione concreta dei necessari aiuti alla salvezza, nonché la realizzazione di tutte quelle funzioni connesse

⁹⁴⁴ Sul punto cfr. FRANS DANEELS, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, in *Ius Ecclesiae*, X, 1998, p. 135, il quale osserva che, fino a quel momento, “non era necessario essere parrocchiano, anzi non era richiesto essere cattolico, per far parte di detti comitati d'azione per salvare la chiesa parrocchiale”.

⁹⁴⁵ Nella sentenza 20 giugno 1992, “*Chicagiensis*”, *coram FAGIOLO*, n. 7, la Segnatura Apostolica così si esprime: “*Nemo est qui hodie, post declarationes Concilii Vaticani II quoad Christifidelium iura et obligationes partem habentium in evangelizatione, in actuositate pastorali et in adiuvandis ministris sacrae hierarchiae, non videat quantum sit Christifidelium 'interesse' seu bonum, quod, per se ipsum, iam fundamentum praebet actioni vel legitimationi agendi, ut idem bonum persequi et vindicare ipsi valeant; quodque ipsa lex agnoscit atque defendit: non aliter, enim, deducitur ex pluribus canonibus, simul recte perpensis, iura muneraque fidelium respicientibus (cfr. cann. 224-231)*”. Palese risulta il superamento della stretta concezione formalistica secondo la quale “trattandosi di un atto singolare amministrativo che riguarda un gruppo di persone, ci vuole nei singoli fedeli un interesse giuridico per la tutela dei diritti comunitari pregiudicati e spetta all'autorità o al giudice che riceve tale ricorso anzitutto vedere se il ricorrente abbia tale interesse qualificato”: così FRANS DANEELS, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, cit., p. 138.

all'appartenenza al *populus Dei*⁹⁴⁶. Di conseguenza veniva a configurarsi un rapporto di immediata e diretta rilevanza tra la piena attuazione della posizione di membro di un gruppo parrocchiale e la possibilità, ora più concreta e non solo teorica, che egli frequentasse determinate strutture ecclesiali⁹⁴⁷, in via differente rispetto all'esercizio del generico diritto al culto, non vincolato ad uno specifico ufficio sacro⁹⁴⁸.

In virtù delle ripercussioni esercitate dal decreto di soppressione della parrocchia sulla sfera giuridica dei suoi membri⁹⁴⁹, dunque, il provvedimento della Segnatura Apostolica riconosceva, ai ricorrenti, un interesse personale e protetto da parte dell'ordinamento a rivendicare che l'autorità competente a decidere tale misura abbia, almeno, tenuto in

⁹⁴⁶ *Ibidem*: “[...] *communitas paroecialis seu paroecia est ordinaria ecclesiastica structura quae modo directo et proprio animarum cura offert et in qua dicta iura et munera exercentur (cfr. cann. 515 §1, 516 §2, 519, 528, 529 §2 praesertim). Can. 515 §1 naturam specificans paroeciae eius momentum et pondus in communitate ecclesiali patefacit. Etiam Concilium Vaticanum II magnum tribuit paroeciae momentum et pondus, cum sit communitas quae aliquo modo repraesentat «Ecclesiam visibilem per orbem terrarum constitutam» (SC 42); et diœcesis «paroecia velut cellula est» (AA 10); atque exemplum perspicuum apostolatus communitarii praebet, omnes (bene hoc notetur pro nostro casu) quotquot ibi invenit «diversitates humanas in unum congregans et Ecclesiae universalitati inserens» (AA 10) [...] Vaticanum II insuper fovet participationem collaborationemque laicorum actuositati pastorali paroeciae (cfr. AG 41)”. Il Supremo Tribunale prosegue, poi, nel senso che: “*Praeter Concilium Vaticanum II Codex habet tamquam fontes suarum normarum etiam documenta postconciliaria, [...] quae haud parvum tribuunt momentum actioni pastorali christifidelium in eorundem paroecia*” (Ivi, n. 9).*

⁹⁴⁷ In questo senso cfr. ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 432.

⁹⁴⁸ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Sentenza “*Chicagiensis*”, 20 giugno 1992, *coram FAGIOLO*, cit., n. 10: “*Utique, stricte rem examini subiciendo, ius ad formam vitae christianae de qua in can. 214 vinculum non est directe cum quadam ecclesia paroeciali vel aede sacra sed clare patet suppressionem paroeciae et ecclesiae paroecialis reductionem ad usum profanum grave detrimentum vitae christianae afferre*”.

⁹⁴⁹ Ivi, n. 7, nel senso che: “*Huiusmodi rite perpense ‘interesse’ seu bono, retineri debet suppressionem paroeciae esse actum qui iuridice atque multipere tangit vitam communitatis paroecialis et singulorum membrorum paroeciae*”. Ancora una volta si nota il ribaltamento completo rispetto alla convinzione per cui “l’esercizio dei diritti dei fedeli non dipende dalla conservazione o meno di una determinata chiesa già parrocchiale, quasi che - distrutta questa - essi non possono più partecipare alla vita ecclesiale di una parrocchia. La decisione di demolire una chiesa può creare un qualche scomodo ai fedeli, ma questo fatto non dà vita ad un interesse così forte da legittimare il riconoscimento di un diritto ad agire e cioè non è un interesse giuridicamente protetto”: così, ancora, FRANS DANEELS, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, cit., p. 139.

debita considerazione le prerogative dei fedeli, nonché il vantaggio nell'ottica del perseguimento della *salus animarum*⁹⁵⁰. Proprio per tale ragione si rammentava come i provvedimenti in materia, benché affidati alla discrezionalità del Vescovo, siano gravati da un dovere di conformazione alle regole di prudenza e, in particolar modo, alle norme di legge poste a garanzia dei diritti e della *utilitas* dei soggetti⁹⁵¹.

La seconda pronuncia ribadiva, poi, la sussistenza della legittimazione, in capo ai parrocchiani, al ricorso finalizzato al reclamo dell'osservanza della legge in relazione a tutto ciò che afferisce alla vita della parrocchia⁹⁵². Una simile estensione trova giustificazione sol che si consideri la fondamentale adesione e collaborazione attiva e concreta, da parte dei vari membri, alla missione liturgica, di apostolato e di giurisdizione della comunità di appartenenza⁹⁵³, che giustifica la loro abilitazione alla difesa dei diritti conseguenti. Emergono, tuttavia, alcuni *deficit* in termini di chiarezza all'interno di tale decisione, rispetto alla precedente, in particolar modo riguardo alla specificazione del criterio di riferimento delle situazioni giuridiche protette nella condizione personale dei ricorrenti ed al titolo del loro intervento. Autorevole dottrina, invero,

⁹⁵⁰ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Sentenza “*Chicagien.*”, 20 giugno 1992, *coram FAGIOLO*, cit., n. 7: “*Ideoque negari nequit in casu verum legitimumque ‘interesse’, quod naturam praesefert personalem, directam et actuaalem quodque lex necessario tueri debet praesertim quum paroecia est in periculo suppressionis, seu qui potestatem habet erigendi et supprimendi paroecias, ita agere debet ut huiusmodi cura semper sit ratio ultima decisionis (cfr. can. 1752), ita ut bonum fidelium eorundemque iura et munera una cum obligationibus quibus ipsi tenentur sufficienter sint in tuto posita*”.

⁹⁵¹ *Ivi*, n. 9: “*Certe certiusque solius Episcopi est paroeciam erigere eamque supprimere (can. 515 §1); attamen, [...] nemo est qui non videat quantum sit interesse publicum et christifidelium bonum cum paroeciae eriguntur vel supprimuntur. Ideoque, negotia erectionis vel suppressionis paroeciarum rite et prudenter agenda sunt; praesertim omnia ad regulam iuris recte agenda sunt, cum ius ad tutelam iurium bonique christifidelium sit constitutum*”.

⁹⁵² Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Sentenza “*Chicagien.*”, 16 gennaio 1993, *coram FAGIOLO*, cit., n. 18: “[...] *ipsi [...] sunt membra paroeciae [...] ius habentia ut in omnibus, quae ipsorum paroecialem vitam respiciunt, servetur ius canonicum*”.

⁹⁵³ *Ibidem*: “*Christifideles ergo, propter arctam cum Ecclesia consuetudinem et communionem vitae, quae generatim er praesertim in propria paroecia exercent, membra activa habendi sunt eorundem paroeciae atque habiles ad iura paroeciae defendenda*”.

non ha mancato di sottolineare come non sia comprensibile “se ai singoli si riconosca il diritto di agire per conto proprio, come membri della comunità, per proteggere i diritti che appartengono allo *status* parrocchiale di ciascuno, ovvero si attribuisca solo la facoltà di sostituire i legittimi rappresentanti della parrocchia, quando siano impediti, per tutelare i diritti dell’istituzione ecclesiastica”⁹⁵⁴.

3.4.3. La ratio del passaggio dall’ecclesiologico al giuridico. Una non più rinviabile esigenza di positivizzazione.

Nonostante tale disequilibrio tra le due pronunce, non può certo obliarsi come, con le summenzionate aperture, nel senso di una forma estensiva di riconoscimento della legittimazione a ricorrere a tutela delle prerogative comunitarie, la *Sectio Altera* abbia contribuito a valorizzare, sotto il profilo istituzionale e politico, quelle istanze di partecipazione attiva dei fedeli alla vita pubblica della comunità, tanto presenti nelle acquisizioni ecclesiologiche del Concilio Vaticano II, così come tanto bisognose di concreta attuazione giuridica, nonché autentico baluardo della costituzione divina della *Societas Ecclesiae*.

Da una angolazione più strettamente tecnica, invero, è necessario rimarcare il profondo mutamento di prospettiva, rispetto al precedente orientamento giurisprudenziale, in merito alla valutazione del rapporto di appartenenza dell’oggetto del contendere alla sfera patrimoniale del singolo individuo, tramite il quale è possibile basare una soluzione giuridica valida ed idonea a garantire una protezione adeguata, in sede processuale, degli interessi diffusi vantati dai consociati⁹⁵⁵. Una simile

⁹⁵⁴ In questi termini si esprime ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 433. Sul punto cfr. anche JAMES A. CORIDEN, *The vindication of parish rights*, cit., p. 33 e RICHARD J. BARRETT, *The non-recognized Association and Its capacity to act in Courts*, cit., p. 73.

⁹⁵⁵ Desta non poca curiosità la circostanza per cui il vigore mostrato per sostenere opzioni ermeneutiche intrise di formalismo, da parte di alcuna dottrina, venga, poi,

impostazione, peraltro, viene dedotta dalla Segnatura Apostolica in base ad una ricostruzione teorica volta ad interpretare i principî generali di ammissibilità dei ricorsi, applicandoli, poi, al caso concreto, secondo una logica conforme alla dominante ordinazione, soggettivamente orientata, del sistema di giustizia amministrativa⁹⁵⁶.

Coerentemente al fine primario di tutela delle situazioni giuridiche soggettive, l'indagine relativa alla legittimazione attiva a proporre ricorso non può che focalizzarsi, primariamente, sull'accertamento dell'esistenza, in capo all'istante, di un interesse sostanziale sulla materia del contendere, riconosciuto degno di rilevanza giuridica da parte dell'ordinamento canonico⁹⁵⁷. Relativamente ai beni che rientrano nel

meno quando si tratti di adoperarlo, con motivazioni tecniche e, dunque, forse più plausibili, a determinate categorie, sostenendo che “la legittimazione e l'interesse non sono due esigenze adeguatamente distinte, in quanto l'interesse deve essere personale e la legittimazione rimanda proprio alla personale relazione del ricorrente con l'oggetto della controversia, relazione che deve essere giuridicamente tutelata”: in questi termini cfr. FRANS DANEELS, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, cit., p. 139.

⁹⁵⁶ Cfr. CARMELO DE DIEGO-LORA, *Poder jurisdiccional y función de justicia en la Iglesia*, cit., p. 172.

⁹⁵⁷ Sul punto cfr. *Consiglio di Stato nel quinquennio 1961-1966 - Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri*, vol. III, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1969, pp. 613-614: “Netta è la distinzione concettuale tra l'interesse processuale e l'interesse sostanziale a ricorrere. Il primo, corrispondente all'interesse ad agire del processo civile, consiste nella utilità concreta, eventualmente anche solo di carattere morale, che il ricorrente, nella situazione giuridica e di fatto in cui versa, si ripromette di ottenere dall'accoglimento del ricorso: ove una siffatta utilità non si riveli oggettivamente configurabile, il ricorso deve essere respinto ‘in limine’, siccome inammissibile, essendo evidentemente inutile scendere all'esame del merito [...]. L'interesse sostanziale, viceversa, è l'interesse che legittima al ricorso: soltanto chi è effettivamente titolare di un interesse protetto è legittimato, qualora esso venga leso, a chiederne la tutela in sede giurisdizionale amministrativa e ad ottenere dal giudice il provvedimento richiesto [...]”. Faceva notare, inoltre, PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 265, n. 131, che “[...] in talune ipotesi, pur sussistendo l'interesse sostanziale, non viene in essere o viene successivamente a mancare l'interesse a ricorrere. Così colui che già non può contrarre matrimonio per la sussistenza di un impedimento di diritto divino non ha interesse a ricorrere contro il rifiuto, da parte dell'autorità competente, di dispensarlo da altro impedimento di diritto umano da cui pure è affetto; analogamente l'eletto o presentato ad un ufficio ecclesiastico non ha interesse a ricorrere contro il decreto che nomina un altro candidato, se nel frattempo l'ufficio stesso è stato legittimamente soppresso o incorporato ad altro ufficio. È evidente come in simili casi l'accoglimento della domanda proposta dal ricorrente - che pure va riconosciuto, di per sé, titolare di una situazione giuridica soggettiva protetta - ed il conseguente annullamento del

godimento comune di una collettività, viene dato rilievo alla posizione dell'individuo in base alla valorizzazione di due fattori complementari: il primo elemento consiste nell'inerenza del contenuto della pretesa allo *status* giuridico di membro della Chiesa, sia con riferimento diretto all'universale popolo di Dio, sia a quella porzione particolare, diocesi o parrocchia in cui è concretamente inserito; il secondo requisito concerne, invece, l'incarnazione di tale bisogno nelle condizioni di fatto sulle quali viene ad incidere l'atto amministrativo contestato⁹⁵⁸. In tali ipotesi, invero, la circostanza che le prerogative proprie dell'essere cristiano abbiano trovato trovata effettiva attuazione in forme e strutture validamente costituite, ha consentito di acquisire, nel patrimonio giuridico dei fedeli, un vero diritto nei confronti dei Pastori ad usufruire di questi strumenti, nonché ad esigere il rispetto della legge allorquando decidano di modificare lo *status quo*.

Nella strada tracciata da siffatta opzione, le recenti decisioni della Segnatura Apostolica si sono, certamente, inserite allo scopo di conferire efficacia giuridica ed immediata azionabilità alle situazioni giuridiche pubbliche scaturenti dall'incorporazione dei soggetti all'interno delle comunità, nonché dalla loro derivata partecipazione, in vesti di recettori

provvedimento amministrativo impugnato non farebbero conseguire alcun vantaggio (né materiale, né morale) al ricorrente stesso. Il ricorso alla *Sectio Altera* deve quindi essere dichiarato inammissibile per mancanza dell'interesse processuale a ricorrere. Non sembra, invece, ipotizzabile il caso inverso a quello ora delineato, in cui, cioè, pur in mancanza di un interesse sostanziale, si ravvisi l'esistenza di un interesse a ricorrere, perché [...] quest'ultimo interesse sorge soltanto allorché si sia verificata la lesione di un preesistente interesse di natura sostanziale". In argomento cfr. anche, con conclusioni parzialmente diverse, Cons. Stato, Sez. I, 7 dicembre 1934, n. 636, in *Foro amm.*, 1935, I, p. 47.

⁹⁵⁸ Trova attuazione, pertanto, quanto intuito, in epoca anteriore al nuovo *Codex*, da PAOLO MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, cit., p. 267, n. 134, nel senso che: "Di particolare importanza, in questo momento della vita della Chiesa, in cui è in atto una profonda rivalutazione dei compiti del laicato e una riscoperta del significato e dell'autonomia delle Chiese locali, è il problema della partecipazione e dell'ingerenza da riconoscersi, come suol dirsi, alla 'base' (fedeli e clero inferiore) nelle deliberazioni concernenti gli organi direttivi della comunità".

prima, e di attivi collaboratori e corresponsabili poi allo svolgimento dei *munera Christi*⁹⁵⁹.

Trattasi di diritti e doveri relativi a valori e beni dotati di una rilevanza cruciale al fine del conseguimento della *salus animarum*, suscettibili di essere adeguatamente soddisfatti unicamente all'interno dell'istituzione ecclesiale ed in collaborazione con la legittima autorità gerarchica⁹⁶⁰. D'altra parte, l'interesse a realizzare tali esigenze non si pone in un'ottica di comprensione meramente individuale, bensì corrisponde, tendenzialmente, alla generalità dei consociati⁹⁶¹ e configura, perciò, una pretesa idonea ad essere fatta valere non tanto nella dinamica dei rapporti interpersonali privati, quanto nei riguardi dell'autorità ecclesiastica competente a regolare la materia ed a fornire i mezzi necessari per provvedervi, di natura temporale e spirituale⁹⁶²,

⁹⁵⁹ Cfr. VITTORIO PARLATO, *I diritti dei fedeli nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 31-32, il quale evidenzia che “nella Chiesa, in cui i sacri Pastori sono investiti della *potestas sanctificandi, docendi et regendi* e sono anche i soggetti passivi del diritto soggettivo dei fedeli al recepimento dei mezzi di salvezza, c'è una intersecazione di situazioni giuridiche attive: diritto dei fedeli a recepire i beni spirituali, quelli stessi che i Pastori hanno il potere di conferire per la tutela dell'interesse dei fedeli medesimi”.

⁹⁶⁰ Significative le parole di GIANFRANCO GHIRLANDA, *De obligationibus et iuribus christifidelium in communioni ecclesiali deque eorum adimptione et exercitio*, cit., p. 374: “*Christifidelis [...] nunquam intellegi potest in oppositionem ad Ecclesiam, ut erga eam sua iura affirmet et vindicet, sed in adimptione fideli suorum iurium ut Ecclesia in qua et de qua vivit aedificetur*”.

⁹⁶¹ Cfr. VITTORIO PARLATO, *I diritti dei fedeli nell'ordinamento canonico*, cit., p. 31, nel senso che “[...] nell'ordinamento canonico situazioni giuridiche di vantaggio per un soggetto e conseguenti situazioni giuridiche di svantaggio per un altro soggetto sono condizionate e correlate perché sono necessariamente funzionali alla realizzazione del fine primario e trascendente della Chiesa e dei singoli soggetti”.

⁹⁶² Avverte tuttavia LUCIANO MUSSELLI, *Chiesa cattolica e comunità politica*, CEDAM, Padova, 1975, p. 85, che “il temperamento del magistero ecclesiastico con la riconosciuta autonomia ai laici nelle realtà temporali non può trovare una piena e sicura soluzione nel riconoscere la potestà di magistero ecclesiastico limitata all'enunciazione di principî morali e garantire l'autonomia del laicato nell'ambito tecnico ed operativo”. Si tratta di una tesi, afferente al principio del c.d. *ius publicum ecclesiasticum*, di cui già aveva dato una brillante sintesi PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *La Chiesa e lo Stato nella nuova impostazione conciliare*, in AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio Vaticano II. Atti del Congresso Internazionale di Diritto Canonico. Roma, 14-19 gennaio 1970*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1972, p. 361, nel senso che la libertà dei laici nella materia temporale si configura nel diritto di ricevere dalla Gerarchia gli aiuti spirituali necessari per agire sempre con retta coscienza, assumendo le responsabilità delle proprie azioni, “senza mai pretendere di trasferirle a coloro che

improntandone la relativa rivendicazione a criteri di cooperazione e corresponsabilità per il bene comune⁹⁶³.

I contenuti di tali attività, tuttavia, pur concernendo aspetti generali dell'organizzazione pubblica della comunità, non riguardano, in modo unicamente indiretto ed indifferenziato, i soggetti singoli, giacché si collegano con i presupposti essenziali ed imprescindibili per la soddisfazione di quei bisogni spirituali che non possono non presentare connotati di marcata personalità. Di conseguenza è alquanto difficile misconoscere la pertinenza diretta, alla sfera giuridica propria di ogni *Christifidelis*, di quelle situazioni giuridiche concernenti la effettiva concretizzazione di tali benefici, in quanto protese ad assicurare la salvezza di ciascuno, ancor prima rispetto alla utilità generale⁹⁶⁴.

L'ammissione di una tale "effetto mediatico" nell'ambito personale di determinati interessi a caratura sociale risulta, certamente, conforme ai summenzionati principî di corresponsabilità e compartecipazione che informano tutto il sistema delle relazioni tra individui e ordine ecclesiale. All'interno delle medesime, invero, la compenetrazione osmotica tra bene privato e pubblico, *rectius* bene comune, implica quell'intima interdipendenza tra l'osservanza e l'attuazione delle prerogative di livello comunitario⁹⁶⁵, nonché la stessa possibilità, per ciascun battezzato, di

governano la Chiesa, i quali devono rispettare questa libertà dal momento che l'intervento costituirebbe un grave eccesso di potere".

⁹⁶³ Cfr. PASQUALE COLELLA, *La libertà religiosa nell'ordinamento canonico*, 2° ed., Jovene, Napoli, 1984, p. 72, il quale rileva che, in base ai documenti conciliari, a tutti i fedeli "debba essere riconosciuta una completa e piena uguaglianza nell'ordinamento canonico ed una conseguente condizione di effettiva parità".

⁹⁶⁴ Cfr. JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., p. 137. Da questa prospettiva è palese la distanza rispetto alla posizione avanzata da ARTURO CARLO JEMOLO, *Esiste un diritto dei fedeli al Sacramento?*, cit., pp. 141-142, ad avviso del quale gli interessi spirituali dei fedeli, attinenti ai coefficienti primari della loro condizione ecclesiale, non avrebbero potuto vantare una considerazione diretta ed una tutela da parte delle norme canoniche. L'illustre A., tuttavia, gode dell'attenuante di aver scritto *sub Codice* del 1917 e, soprattutto, di aver, nonostante ciò, comunque avanzato brillanti intuizioni nel successivo contributo di cui si è fatto cenno: cfr. IDEM, *L'interesse dei fedeli alla venerazione di un'immagine sacra*, cit., pp. 146-169.

⁹⁶⁵ Cfr. RENZO REMOTTI, *I soggetti del processo canonico amministrativo*, cit., p. 2320, il quale osserva come "[...] poiché gli associati agiscono in modo collettivo, è possibile che siano loro stessi portatori di interessi anch'essi naturalmente collettivi".

godere ed esercitare quei diritti e doveri essenziali che attengono alla sua posizione fondamentale di membro del popolo di Dio⁹⁶⁶.

Ai fini della legittimazione ad agire non pare, pertanto, necessario ricercare alcun altro indice di individualizzazione del rapporto tra il ricorrente e l'oggetto della controversia. Ad ogni individuo, invero, viene imputata una situazione giuridica soggettiva in ordine all'interesse meritevole di protezione, che le appartiene in proprio, benché possa presentare un contenuto analogo rispetto a tutti i consociati, costituendo, di per sé, titolo sufficiente a giustificare l'intervento in difesa. Ne deriva l'evidenza, in queste fattispecie, dell'abilitazione al ricorso fondata su presupposti teorici differenti sia da quelli che legittimano l'azione popolare, all'interno della quale la facoltà di agire non dipende dal possesso di una posizione sostanziale qualificata, sia da quelli posti alla base del fenomeno processuale della sostituzione, ove il soggetto agisce per tutelare il diritto altrui.

La sussistenza di reali diritti e doveri dei fedeli nel campo della vita pubblica della comunità non subisce compressione per il fatto che le modalità di esercizio vengano regolate attraverso il *moderamen* dell'autorità ecclesiastica⁹⁶⁷ e la relativa discrezionalità⁹⁶⁸. Invero, giusta la *ratio* ministeriale che sottende al ministero gerarchico, proteso alla *salus animarum*, la gestione delle pubbliche funzioni da parte dei Pastori non può porsi in veste di ostacolo nei confronti delle legittime sfere di responsabilità e di autonomia dei singoli, essendo, invece, diretta all'attuazione delle medesime in forme e strutture corrispondenti

⁹⁶⁶ Cfr. JOSEF PIEPER, *Sulla giustizia*, 3° ed., Morcelliana, Brescia, 1975, p. 24.

⁹⁶⁷ Cfr. GIOVANNI BARBERINI, *L'ordinamento della Chiesa e il pluralismo dopo il Vaticano II*, cit., p. 26. Per posizioni più estreme cfr. YVES CONGAR, *Le droit au désaccord*, in *L'année Canonique*, 25, 1981, p. 283.

⁹⁶⁸ Sul punto cfr. ENRICA MARTINELLI, *Spunti per un approfondimento del concetto di discrezionalità nell'ordinamento giuridico della Chiesa*, in RINALDO BERTOLINO - SANDRO GHERRO - LUCIANO MUSSELLI (a cura di), *Diritto canonico e comparazione*, cit., pp. 291-305. In via generale cfr. COSTANTINO MORTATI, *Discrezionalità*, cit., p. 1103.

all'essenza ministeriale, nonché confacenti “alla venerazione verso la *res sacra* ed alla dignità della persona”⁹⁶⁹.

Non va neppure dimenticato come la potestà amministrativa nella Chiesa, pur implicando una vasta facoltà di scelta relativamente alle modalità più confacenti alla realizzazione, nel singolo caso, della finalità prefissata, non costituisca, affatto, espressione di arbitrio incondizionato e scevro di regole, giacché resta, comunque, legata al rispetto di tutta una serie di parametri superiori predeterminati dall'ordinamento⁹⁷⁰. Finanche il provvedimento di natura discrezionale, dunque, non sarà totalmente esente da forme di sindacato giurisdizionale, al fine di accertare se ed in che misura, nella dinamica della procedura formativa o anche nel contenuto precettivo, sia dato ravvisare violazioni di legge, verificando, in particolare, la conformità della causa del provvedimento alla funzione prestabilita dal *corpus* normativo previsto, nonché la ragionevolezza e l'adeguatezza delle motivazioni a suo sostegno rispetto alle ripercussioni dal medesimo prodotte⁹⁷¹.

⁹⁶⁹ Cfr. BENITO GANGOITI, *De jure standi in iudicio amministrativo hierarchico et in Altera sectione Signaturae Apostolicae laicorum paroecialium contra decretum Episcopi qui demolitionem paroecialis ecclesiae decernit*, cit., p. 393.

⁹⁷⁰ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *Contributo all'individuazione di una struttura deontica della funzione amministrativa a servizio della comunione ecclesiale*, cit., p. 245, la quale evidenzia come, nel codificare la regola di subordinazione alla legge dell'attività amministrativa, “il can. 38 stabilisce pure l'invalidità del provvedimento «*quatenus ius alteri quaesitum laedit*»”.

⁹⁷¹ L'eventuale sviamento dell'atto dalla sua causa tipica ovvero l'illogicità e parzialità dei motivi contribuiscono a determinare il vizio di eccesso o abuso di potere. Sul punto, per quanto concerne la dottrina statale, si rinvia, *ex multis*, a PIETRO VIRGA, *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, vol. II, cit., pp. 118-121; GIANGUIDO SACCHI MORSIANI, *Eccesso di potere amministrativo*, in *Noviss. Dig. it. - Appendice*, vol. III, UTET, Torino, 1980, pp. 219-233; FRANCO MODUGNO - MICHELA MANETTI, (voce) *Eccesso di potere amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XII, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1989, pp. 1-12; ENZO CARDI - STEFANO COGNETTI, *Eccesso di potere (atto amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, UTET, Torino, 1990, pp. 341-352. La dottrina canonistica fa rientrare tale patologia nella *violatio legis in decernendo*: sul punto cfr. PIO VITTORIO PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, cit., pp. 207-209; EDUARDO LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, cit., pp. 727-734; PAOLO MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, cit., pp. 207-208; JOAQUÍN LLOBELL, *Il “petitum” e la “causa petendi” nel contenzioso-amministrativo canonico*, cit., pp. 113-122.

Ogni *Christifidelis* possiede, perciò, il diritto di esperire valida impugnazione avverso il provvedimento che incida sul proprio *status*, anche al fine di promuovere una forma di controllo sulla correttezza dell'operato della gerarchia. Ne consegue, in via alquanto manifesta, come costituirebbe una iniqua preclusione *in limine litis* alla completa cognizione della causa la negazione dell'interesse a ricorrere giustificata dal solo motivo per cui da un atto discrezionale non si possa subire un *gravamen* giuridicamente rilevante⁹⁷².

Invero, una cosa è la questione circa l'ammissibilità dell'azione, dalla quale scaturisce un esame, in via ipotetica, della sussistenza dei presupposti soggettivi; altra, invece, è la questione relativa alla fondatezza dell'accusa di illegittimità del provvedimento emanato dall'amministrazione, che esprime un giudizio circa l'eventualità o meno che l'autorità competente a stabilire una determinata tipologia di disposizioni abbia, effettivamente e tangibilmente, emanato queste ultime conformemente al *background* normativo di riferimento, nell'adempimento dei fini tipici della funzione e con il supporto di una adeguata motivazione⁹⁷³, al fine di giungere ad un corretto esercizio dell'azione e dello strumento processuale in genere⁹⁷⁴. Qualora risulti, poi, la presenza di una specie di abuso di potere nell'adozione

⁹⁷² In questo senso cfr. ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 437.

⁹⁷³ Cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Note epistemologiche sul processo canonico*, in RINALDO BERTOLINO - SANDRO GHERRO - GAETANO LO CASTRO (a cura di), *Diritto "per valori" e ordinamento costituzionale della Chiesa. Giornate canonistiche di studio - Venezia 6-7 giugno 1994*, cit., p. 287.

⁹⁷⁴ Dense di significato, in proposito, le parole di SERGIO COTTA, *Dalla guerra alla pace. Un itinerario filosofico*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 148-149: "Nel processo vi è sì contrasto di interessi e di pretese, ma quelli e queste sono presentati in termini di diritto e non di forza. E soprattutto la parte 'vincitrice' è tale perché la sua pretesa è risultata obiettivamente (per quanto è possibile nei giudizi umani) conforme alla legge comune. Perciò nel giudizio processuale il 'vincitore' è la legge e con essa il senso del diritto: la coesistenza interpersonale nel comune rispetto, paritario e reciproco, della legge".

dell'atto⁹⁷⁵, sarà necessario concludere nel senso di un danno arrecato ingiustamente al ricorrente⁹⁷⁶.

In via analoga, tramite un richiamo ai concetti summenzionati, occorre mantenere distinti i diversi momenti attinenti alla valutazione dell'interesse al ricorso, scissi nei due profili di natura sostanziale, quale situazione giuridica lesa dal provvedimento, e di natura processuale, quale vantaggio raggiungibile a mezzo dell'accoglimento dell'istanza. Peraltro, mentre, come visto, il reale pregiudizio del primo profilo è da accertarsi mediante la statuizione finale sul merito della causa, il secondo viene analizzato in una fase preliminare, tramite una indagine di tipo prognostico sulla potenziale utilità del rimedio giudiziale richiesto per porre fine all'avvenuta (presunta) lesione⁹⁷⁷. Tale vantaggio può essere riscontrato anche esclusivamente in via strumentale attraverso il semplice riesame della controversia da parte dell'amministrazione, pure senza la garanzia, lo si ripete, di ottenere un risultato pienamente favorevole secondo le proprie aspettative.

Ne deriva che spostare ad un momento precedente, *id est* a quello della disamina delle condizioni *de admissione recursus*, la verifica circa l'esistenza *revera* di un *gravamen*, suscettibile di essere desunto unicamente dopo aver giudicato *de illegitimitate actus*, equivarrebbe ad escludere, *a priori*, l'attendibilità della causa prima ancora di averle consentito l'ingresso *ad disceptationem*.

Ammessa, in via astratta, la *legitimatío ad causam* per la tutela degli interessi comuni, rimane da prendere in considerazione quali possano rivelarsi, in concreto, le posizioni giuridiche pubbliche che i

⁹⁷⁵ In argomento si rinvia al recente contributo di GIUSEPPE TROPEA, *L'abuso del processo amministrativo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015.

⁹⁷⁶ In ciò si ravvisa l'utilità del criterio della *proportionalitas* che deve caratterizzare il rapporto tra i motivi del provvedimento e l'interesse leso, sancito dal *leading case* del 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*.

⁹⁷⁷ Sul punto cfr. SERGIO FELICE AUMENTA, *La tutela dei diritti dei fedeli nel processo contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 154. Cfr. anche ANDREA BETTETINI, *Diritto alla tutela giurisdizionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica* (www.statoechiese.it), ottobre 2010, p. 4.

membri della comunità, *qua tales*, siano abilitati a far valere: quelli che finora si è accomunati alla categoria degli interessi diffusi. Sicuramente il criterio discretivo potrebbe essere ricercato nella rilevanza in capo alle differenti pretese per la sfera giuridica dei consociati, con particolare riferimento al peculiare contenuto di ciascuna⁹⁷⁸, trattandosi, dunque, di effettuare una precisazione, nell'ambito dei diritti e doveri dei fedeli, quello che costituisce il titolo specifico e fondante, *stricto sensu*, la relazione intercorrente tra il ricorrente e la *res controversa*.

Le summenzionate sentenze della Segnatura Apostolica hanno fornito un significativo apporto nel riconoscere come l'inserimento di una determinata porzione del *populus Dei*, sotto l'ausbergo di un proprio pastore, sia idoneo a configurare una dimensione essenziale per la piena realizzazione dello stesso *status* di cristiano. Non è un caso, d'altra parte, che, secondo gli insegnamenti del Magistero, le comunità particolari o locali non rappresentano mere circoscrizioni formali, atte a definire unicamente il luogo in cui ciascuno racchiude la propria vita spirituale, bensì si configurano come vere e proprie realtà teologiche di comunione nella fede⁹⁷⁹, nei sacramenti e nella disciplina⁹⁸⁰, strutturate secondo

⁹⁷⁸ Doveroso sottolineare la distinzione tra le prerogative afferenti unicamente le istituzioni ecclesiastiche in quanto tali, nel loro aspetto formale, e le posizioni riguardanti i singoli membri delle comunità, inseriti in quelle strutture: sul punto cfr. JAMES A. CORIDEN, *The Foundations of the Rights of Parishes. The Bases for the Canonical Rights of Parishes and Other Local Catholic Communities*, cit., p. 507.

⁹⁷⁹ Cfr. COMMISSIO THEOLOGICA INTERNATIONALIS, *Tesi su magistero e teologia*, in *Il Regno-Documenti*, 21, 1976, p. 347. Sul punto cfr. anche LUIS FRANCISCO LADARIA, *Che cos'è un dogma? Il problema del dogma nella teologia attuale*, in KARL H. NEUFELD (a cura di), *Problemi e prospettive di teologia dogmatica*, Queriniana, Brescia, 1983, pp. 97-119.

⁹⁸⁰ Cfr. EDUARDO MOLANO, *La constitución jerárquica de la Iglesia y la sistemática del Código de Derecho Canónico*, in PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici. Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati*, cit., p. 223: "Además, la Communio Ecclesiastica aparece también articulada entre su dimensión universal y particular. En efecto, la Iglesia de Cristo, que en el Símbolo confesamos una, santa, católica y apostólica, es la Iglesia universal, es decir, la universal comunidad de los discípulos del Señor, que se hace presente y operativa en la particularidad y diversidad de personas, grupos, tiempos y lugares. Entre estas múltiples expresiones particulares de la presencia salvífica de la única Iglesia de Cristo, desde la época apostólica se encuentran aquellas que en sí misma son Iglesias,

modalità organiche, come specchio immediato dell'assetto visibile dell'unica Chiesa cattolica per tale società di persone⁹⁸¹.

Non può, pertanto, non ritenersi estremamente rilevante, per lo *status* del fedele, l'appartenenza ad una diocesi o ad una parrocchia; non solo e non tanto da un punto di vista dell'esercizio assoluto delle prerogative religiose, quanto, piuttosto, della contribuzione e contestuale partecipazione al singolare ed irripetibile patrimonio salvifico di quella concreta *universitas* ecclesiale, comprensiva di distinti doni carismatici e gerarchici, risorse umane e strumenti materiali⁹⁸².

porque, aun siendo particulares, en ellas se hace presente la Iglesia universal con todos sus elementos esenciales. Están por eso constituidas a imagen de la Iglesia Universal, y cada una de ellas es una porción del Pueblo de Dios que se confía al Obispo para ser apacentada con la cooperación de su presbiterio". L'A., successivamente, precisa anche che "[...] la Iglesia universal no puede ser concebida como la suma de las Iglesias particulares ni como una federación de Iglesias particulares. No es el resultado de una comunión de las Iglesias, sino que, en su esencial misterio, es una realidad ontológica y temporalmente previa a cada concreta Iglesia particular".

⁹⁸¹ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Christus Dominus*, cit., n. 11, con annessa definizione ripresa dal can. 369 C.I.C.; cfr. anche IDEM, Costituzione Conciliare *Sacrosanctum Concilium*, cit., n. 42, ove, in merito alle parrocchie, si sancisce che "esse [...] rappresentano in certo modo la Chiesa visibile stabilita su tutta la terra". Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, Esortazione Apostolica *Christifideles Laici*, cit., n. 26: "La comunione ecclesiale, pur avendo sempre una dimensione universale, trova la sua espressione più immediata e visibile nella parrocchia: essa è l'ultima localizzazione della Chiesa, è in un certo senso la Chiesa stessa che vive in mezzo alle cose dei suoi figli e delle sue figlie. [...] la parrocchia non è principalmente una struttura, un territorio, un edificio; è piuttosto "la famiglia di Dio, come una fraternità animata dallo spirito di carità" (*Lumen Gentium*, n. 28). In definitiva, la parrocchia è fondata su una realtà teologica, perché essa è una comunità eucaristica. Ciò significa che essa è una comunità idonea a celebrare l'Eucaristia, nella quale stanno la radice viva del suo edificarsi e il vincolo sacramentale del suo essere in piena comunione con tutta la Chiesa. Tale idoneità si radica nel fatto che la parrocchia è una comunità di fede e una comunità organica, ossia costituita dai ministri ordinati e dagli altri cristiani, nella quale il parroco - che rappresenta il Vescovo diocesano - è il vincolo gerarchico con tutta la Chiesa particolare".

⁹⁸² Cfr. REMIGIUSZ SOBANSKI, *Charisma et norma canonica*, in PONTIFICIUM CONSILIIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici. Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati*, cit., p. 79, il quale acutamente evidenzia: "*Doctrina de charismatibus momentum peculiare habet ad fundamenta sensumque structurarum corresponsabilitatis in Ecclesia existentium enucleanda. Apperceptio, christifideles vere subiecta in Ecclesia esse, temporibus quidem stabilisationis modernae democratiae et non sine influxu processuum secuta est, qui modo exercendi potestatis regiminis, nonnumquam a modellis prophanis non valde alieno, nutriebatur*".

Ne consegue l'opportunità di affermare la specifica abilitazione di ciascuno a ergersi a difensore dei presupposti comunitari indispensabili a garantire il giusto processo in via concreta⁹⁸³ e la piena attuazione della condizione di membro di una determinata comunità⁹⁸⁴. Proprio nella dinamica di corresponsabilità che permea di sé i rapporti ecclesiali, emerge come i fedeli siano legittimati a rivendicare non solo il diritto di sostenere gli attributi generali che influiscono sulla propria, personale, sfera giuridica, ma, ancor di più, il dovere di aver cura del bene complessivo della chiesa particolare nella quale sono integrati, essendo, allo stesso tempo, tenuti a promuovere le iniziative idonee a favorire e proteggere la comunione dal suo interno⁹⁸⁵. L'interposizione di un ricorso avverso i provvedimenti emanati dall'Ordinario, che si ritengano

⁹⁸³ Il problema di attuare concretamente i principî processuali è ben colto da FRANCESCO D'AGOSTINO, *Il diritto di avere diritti*, in *Studi cattolici*, 27, 1988, p. 261, ad avviso del quale "è proprio nella dialettica tra irrinunciabilità e irrealizzazione che si colloca il tormento del nostro tempo e che si radica l'imperativo etico più significativo della nostra epoca". Di grande interesse anche il pensiero, in proposito, di S. TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, II^a-II^a, q. 60, a. 1, v. 2, il quale, riprendendo una impostazione che sarà, poi, fatta propria anche dal Concilio Vaticano II, da Paolo VI e da S. Giovanni Paolo II, riteneva imprescindibile che ogni comunità disponesse di organi indipendenti al contraddittorio, i quali giudicassero *ex regulis iuris*, senza accontentarsi di decisioni c.d. "carismatiche": "*Apostolus dicit, I ad Cor. 2, 15: «Spiritualis iudicat omnia». Sed homo maxime efficitur spiritualibus per virtutem caritatis [...]. Ergo iudicium magis pertinet ad caritatem quam iustitiam. [...] Ad secundum dicendum quod homo spiritualis ex habitu caritatis habet inclinationem ad recte iudicandum de omnibus secundum regulas divinas, ex quibus iudicium per donum sapientiae pronunciat: sicut iustus per virtutem prudentiae pronunciat iudicium ex regulis iuris*".

⁹⁸⁴ Cfr. BENITO GANGOITI, *De jure standi in iudicio amministrativo hierarchico et in Altera sectione Signaturae Apostolicae laicorum paroecialium contra decretum Episcopi qui demolitionem paroecialis ecclesiae decernit*, cit., pp. 393-403, ad avviso del quale dai diritti e dai doveri spettanti comunitariamente ai fedeli in ordine all'apostolato unitario, così come alla costruzione ed alla conservazione di un edificio sacro, deve desumersi un *fragmentum iuris* degli stessi consociati sulle strutture della comunità. Di più ampio respiro l'impostazione di ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 439, n. 143, ad avviso della quale "il titolo dell'azione dei fedeli risulta ancor più radicale e deriva dalla stessa partecipazione ad una determinata comunità. Non è necessario, quindi, invocare ulteriori canoni sui diritti dei parrocchiani: è sufficiente il richiamo al can. 515 §1, che contempla l'esistenza della comunità, per sostenere la legittimità dell'interesse delle persone in essa inserite a che sia mantenuta in vita".

⁹⁸⁵ Lo stesso can. 223, §1, *C.I.C.* sancisce il dovere di solidarietà verso la comunione, come principio generale, mutandosi, poi, nel can. 529, §2, *C.I.C.*, in dovere specifico verso la parrocchia.

potenzialmente pregiudizievoli riguardo alla vita interna della comunità, è proprio finalizzata all'adempimento di un tale servizio⁹⁸⁶.

Il fattore preminente suscettibile di costituire oggetto dell'azione di tutela può ravvisarsi nella costituzione canonica, nonché nella durata *in tempore* di una certa istituzione. Invero, in seguito ad una legittima erezione a norma del Codice, diocesi e parrocchie sono ampiamente dotate di personalità giuridica propria, possedendo un preciso ed identificato diritto all'esistenza e allo svolgimento della propria missione, *ex cann. 373* (per le chiese particolari) e *515, §3, C.I.C.* (per le parrocchie)⁹⁸⁷.

L'elemento della permanenza delle strutture formali, concernenti una determinata circoscrizione, peraltro, costituisce anche il fondamento imprescindibile ai fini di una continua e prolungata esplicazione delle situazioni giuridiche soggettive derivanti dalla stessa partecipazione alla comunità. Proprio per tale ragione, la legittimazione a far valere le pretese di sopravvivenza dell'apparato "spetta, in via autonoma, sia ai rappresentanti legali dell'ente, in base all'ufficio, sia ai singoli componenti, in forza di un titolo e di un interesse proprio, connessi alla difesa del proprio *status*"⁹⁸⁸.

Motivazioni analoghe possono essere, poi, poste a supporto di un riconoscimento del diritto a ricorrere per proteggere quei requisiti ritenuti

⁹⁸⁶ In senso contrario, *rectius* per l'impossibilità di andare oltre le fattispecie della *petitio* e della *denuntiatio*, cfr. ERNESTO CAPPELLINI, *La tutela dei diritti delle comunità territoriali: diocesi e parrocchia*, cit., p. 100: "Consiglio episcopale, Consiglio presbiteriale, collegio dei sacerdoti consultori, consiglio pastorale, consiglio per gli affari economici per la diocesi, consiglio pastorale e consiglio per gli affari economici per quanto riguarda la parrocchia: al di là dei loro compiti istituzionali, esattamente stabiliti nel Codice, non mi pare possano attribuirsi capacità di rappresentanza giuridica, fino a potere avere abilità diretta ad agire per la tutela degli interessi della diocesi e della parrocchia. Sono organismi altamente rappresentativi e la loro *petitio* o la loro *denuntiatio* potranno avere peso adeguato nelle sedi competenti, ma non mi riesce, a norma di diritto positivo, di attribuire loro altra capacità".

⁹⁸⁷ Cfr. FRANCESCO COCCOPALMERIO, *De Paroeciae Personalitate Iuridica a Codice 1917 usque ad Codicem 1983*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXIV, 1985, pp. 325-388.

⁹⁸⁸ Così ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 440. Cfr. anche GUIDO SARACENI, *Il concetto di status e sua applicazione nel diritto ecclesiastico*, cit., p. 153.

essenziali per la valida e fruttuosa esistenza delle istituzioni summenzionate: tra essi, in relazione alle parrocchie ed alle diocesi, possono annoverarsi, sicuramente, i Pastori preposti alla guida dei fedeli ed all'amministrazione dei mezzi necessari alla salvezza, nonché gli edifici sacri ove le collettività si riuniscono per la celebrazione del culto e del sacramento dell'Eucaristia, come fulcro della vita comunionale. Il godimento di tali beni o servizi mostra un accentuato profilo di strumentalità rispetto all'ordinazione gerarchica ed alla funzionalità sacramentale di tali organismi, tanto da esercitare un notevole condizionamento sulla stessa possibilità dei consociati di realizzare, autenticamente, la propria posizione ecclesiale nell'ambito delle rispettive comunità. In base a tali premesse, perciò, a ciascun individuo compete, *iure proprio*, la possibilità di chiedere il preciso controllo sull'osservanza della legge nei riguardi dei provvedimenti dell'autorità che, ad es., dispongono il trasferimento del parroco o la riduzione del tempio in uno stato profano⁹⁸⁹.

Applicando lo stesso percorso logico-argomentativo, che parte dall'incidenza diretta della posizione nella sfera giuridica dell'individuo, è possibile giungere a riconoscere anche la rilevanza di altre situazioni di interesse sostanziale vantata dai soggetti ricorrenti su determinati *bona* indispensabili alla vita spirituale, pur prescindendo dall'appartenenza ad un determinato aggregato collettivo, laddove la correlazione ad una comunità non potrà che rafforzare il diritto *de quo*, in una logica, seppur

⁹⁸⁹ La legittimazione spettante ai fedeli può configurarsi, in base a quanto osservato, di tipo ordinario, giacché esercitata in virtù di un titolo proprio e non in sostituzione del Vescovo o del parroco eventualmente impossibilitati. Osserva ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 440, n. 149, infatti, che “nell'azione dei parrocchiani [...] si fa valere non tanto il diritto della parrocchia sull'edificio, ma il diritto personale di ciascuno ad usufruire del tempio per la realizzazione della propria condizione di membro della comunità di fede”. Ad avviso di EDUARDO LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, cit., p. 485, invece, si realizzerebbe un chiaro fenomeno di sostituzione processuale.

non perfetta, di comunione reciproca⁹⁹⁰. In questo modo si può giungere al superamento delle preclusioni poste da alcune decisioni della Segnatura Apostolica, giustificando, in senso opposto, la legittimazione a promuovere idonee azione a difesa delle prerogative *de quibus*.

Rimanendo alla fattispecie degli edifici sacri destinati al culto divino, a norma del *Codex* i fedeli godono di un autentico diritto ad entrare in essi e a partecipare alle celebrazioni liturgiche⁹⁹¹. Siffatto *ius adeundi* sembra distinguere, appunto, le chiese da altri edifici di culto, all'interno dei quali la facoltà di ingresso può essere subordinata a precise condizioni⁹⁹². Orbene, nel caso di riduzione del tempio allo stato profano o di sua demolizione, i soggetti che erano soliti usufruire del luogo ai fini dello svolgimento delle proprie pratiche religiose saranno abilitati ad esperire ricorso presso l'autorità competente e difendere una simile prerogativa⁹⁹³. Inoltre, ai soggetti i quali non vantino particolari rapporti di carattere patrimoniale da rivendicare, va riconosciuta, quantomeno, la legittimazione a far valere il rispetto della propria *cura*

⁹⁹⁰ Illuminanti, sul punto, le riflessioni di LUIS FRANCISCO LADARIA, *Il Dio vivo e vero. Il mistero della Trinità*, 2° ed., Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 2012, p. 356, il quale osserva: “Seguendo le parole di Gesù: «Tutto ciò che è mio è tuo e tutto quello che è tuo è mio» (Gv 17, 10) e «tutti siano uno come tu, Padre, in me ed io in Te» (Gv 17, 21), si può pensare, con la necessaria inclusione dello Spirito Santo, a un'unione delle persone che, mantenendo la distinzione che corrisponde all'«io» e al «tu», elimini totalmente il «mio» e il «tuo». L'unità è un essere *in* e non soltanto un essere *con* l'altro, in una comunione perfetta che è reciproca inabitazione. È chiara la differenza con la persona umana, che, pur essendo sempre in relazione e aperta agli altri, esiste sempre in una certa tensione tra l'essere sé stessa e la relazione con l'altro (perciò possiamo chiuderci a Dio e al prossimo); anche nella comunione più perfetta che possiamo immaginare non possiamo rendere gli altri partecipi di tutto quello che siamo, né renderci pienamente partecipi di tutto quello che sono e hanno coloro che ci circondano”.

⁹⁹¹ Cfr. can. 1214 *C.I.C.*: “*Ecclesiae nomine intellegitur aedes sacra divino cultui destinata, ad quam fidelibus ius est adeundi ad divinum cultum praesertim publice exercendum*”.

⁹⁹² Cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, cit., p. 486.

⁹⁹³ Interpretando, così, in via estensiva il can. 1222, §2, *C.I.C.*, a differenza di quanto fatto dalla Segnatura Apostolica, ad avviso della quale vi sarebbero ricompresi unicamente i diritti di carattere patrimoniale.

animarum, che, di fatto riceveva un soddisfacimento ormai consolidato all'interno di quella struttura sacra⁹⁹⁴.

In relazione ad ulteriori elementi funzionali alla soddisfazione del bisogno di culto, nonostante l'assenza, nella legislazione positiva vigente, di un riconoscimento esplicito di tipologie di diritti specifici, sarebbe ben difficile negare, in capo ai soggetti, la presenza di un interesse, rilevante giuridicamente, alla conservazione di tali beni, "se e nella misura in cui siano davvero funzionali all'espressione di particolari forme di devozione"⁹⁹⁵. Simili circostanze sono suscettibili di verificarsi, ad esempio, in rapporto agli arredi e/o suppellettili di un edificio sacro, nella misura in cui risultino indispensabili ai fini di una corretta osservanza di peculiari cerimoniali afferenti al proprio rito liturgico, legittimamente approvato dalle autorità competenti; ovvero si riscontrano anche in ordine ad immagini e reliquie, venerate in modo speciale dalla pietà o dalla tradizione popolare⁹⁹⁶.

All'interno di tali fattispecie, invero, le aspettative di chi si giovi, realmente, di tali mezzi di fede, devono, inevitabilmente, assumere l'*habitus* di veri e propri diritti all'attuazione di specifiche e personali modalità di vita spirituale, ormai entrati a far parte del proprio patrimonio giuridico. Ne deriva la ragionevolezza di una concessione, ai

⁹⁹⁴ Cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, cit., p. 489, ad avviso del quale un tale bene va sottoposto ad adeguata valutazione da parte del Vescovo, nell'ambito delle motivazioni sottese al provvedimento di demolizione, potendo, un eventuale contrasto, "dar luogo a vizio di abuso di potere".

⁹⁹⁵ In questi termini ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 441.

⁹⁹⁶ Sul punto cfr. ARTURO CARLO JEMOLO, *L'interesse dei fedeli alla venerazione di un'immagine sacra*, cit., p. 157, ad avviso del quale va considerato rilevante non il generico bisogno di culto *tout court*, bensì una particolare esigenza connessa ad un concreto oggetto, del quale vi sia speciale venerazione: "Non è, quindi, puramente o semplicemente interesse al soddisfacimento dei bisogni di culto, atteso che tale soddisfacimento può bene avere luogo anche se una data immagine viene sottratta alla venerazione dei fedeli o allontanata da un tempio: ma è interesse a vedere conservato il soddisfacimento di un particolare bisogno [...] che non contrasta con principi dogmatici, ma anzi trova piena rispondenza in quelli che sono gli insegnamenti della Chiesa nelle materie delle manifestazioni miracolose, del culto delle immagini, della intercessione dei Santi".

soggetti direttamente interessati, dell'abilitazione ad impugnare quei provvedimenti modificativi della struttura interna di una chiesa, ovvero idonei a trasferire le *res sacrae*, con l'effetto di costituire un ostacolo al prosieguo, in termini di soddisfazione, di quelle determinate esigenze. Complessivamente, le situazioni esaminate sembrano concernere una congerie di valori costituenti il *proprium* della missione ecclesiale⁹⁹⁷, così da incidere, in via immediata, sullo *status* del fedele. Nel caso, invece, di beni ecclesiastici che abbiano un pregio storico-artistico e che siano, inevitabilmente, connessi con gli interessi di tipo religioso della popolazione⁹⁹⁸, non sembra che l'interesse, di natura prettamente culturale, possa presentare, *qua talis*, una autonoma rilevanza in relazione alla sfera giuridica dei consociati, dissociata da considerazioni più attinenti ai bisogni di culto.

La pretesa di porsi a salvaguardia di un'opera d'arte, perciò, non sembra costituire un titolo sufficiente a proporre un determinato tipo di ricorso in sede contenzioso-amministrativa, dovendosi, eventualmente, combinare con altre motivazioni che afferiscano a rapporti maggiormente specifici e diretti dei membri della comunità con la *res litigiosa*⁹⁹⁹.

⁹⁹⁷ Cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *La tipicità dell'ordinamento canonico nel raffronto con gli altri ordinamenti e nell'"economia" del "diritto divino rivelato"*, cit., p. 98.

⁹⁹⁸ Sul punto cfr. FLAVIA PETRONCELLI HÜBLER, *I beni culturali religiosi. Quali prospettive di tutela*, 3° ed., Jovene, Napoli, 2008, pp. 103-104, la quale prende atto di una radicata "convinzione che la tutela dei beni culturali che soddisfino apprezzabili aspettative confessionali debba tener conto degli interessi religiosi".

⁹⁹⁹ Sulla necessità di un collegamento diretto tra un interesse azionabile e la posizione giuridica del fedele come componente della comunità, cfr. GAETANO LO CASTRO, *Il diritto della Chiesa, il diritto nella Chiesa. Riflessioni intorno al titolo di una nuova Rivista*, in *Il diritto ecclesiastico*, 101, 1990, I, pp. 285-305. Interessanti anche gli spunti di JOAQUÍN LLOBELL, *Aspetti del diritto di difesa, il risarcimento dei danni e altre questioni giurisdizionali in alcune recenti decisioni rotali*, in *Ius Ecclesiae*, I, 1989, pp. 587-611.

3.4.4. Punti di contatto tra esperienza canonica e statale: un bilancio.

Prospettive de iure condendo.

Il significativo impatto esercitato dalle decisioni della Segnatura Apostolica successive al *leading case* del 21 novembre 1987, in materia di apertura alla tutela degli interessi diffusi nelle comunità ecclesiali, consente, una volta smorzato quell'alone di criptica oscurità che avvolgeva l'argomento, di tirare alcune, brevi, conclusioni circa i punti di contatto presenti con la speculare vicenda all'interno dell'ordinamento statale. In tale sistema, invero, la legittimazione a promuovere il giudizio viene riconosciuta unicamente in base al presupposto della titolarità, da parte dell'attore, di una posizione giuridica rilevante in ordine al bene tutelando¹⁰⁰⁰, la quale, tuttavia, non soltanto presenti una adeguata qualificazione normativa¹⁰⁰¹, ma si differenzi, altresì, da quella degli altri membri di una determinata collettività organizzata¹⁰⁰².

Il principio della differenziazione, in realtà, viene affermato, principalmente, in ordine alla nozione di interesse legittimo, quale presupposto di azionabilità di una determinata pretesa presso i tribunali amministrativi, ai fini di impedire una indiscriminata ammissione del ricorso, concedendolo, invece, unicamente a quanti, in relazione al provvedimento emanato dall'autorità, si trovino in una determinata condizione, differente da quella della generalità dei consociati¹⁰⁰³. Un'accurata precisazione circa il punto in cui possa ravvisarsi una tale qualificazione, tuttavia, risente non poco delle difficoltà incontrate dalla

¹⁰⁰⁰ Cfr. MASSIMO STIPO, *Riflessioni intorno all'interesse collettivo religioso*, in *Arch. giur.*, 209, 1989, pp. 35-52. Per considerazioni più generali cfr. LORENZO MARUOTTI, *La tutela degli interessi diffusi e degli interessi collettivi in sede di giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: questioni di giurisdizione e selezione dei soggetti legittimati all'impugnazione*, cit., pp. 255-315; NICOLÒ TROCKER, (voce) *Interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 7.

¹⁰⁰¹ In questo senso cfr. MAURO CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi e diffusi*, cit., c. 54.

¹⁰⁰² Cfr. FRANCO GAETANO SCOCA, (voce) *Interessi protetti (diritto amministrativo)*, cit., p. 17. Cfr. anche VITTORIO DENTI, *Interessi diffusi*, cit., pp. 308-309.

¹⁰⁰³ Cfr. SEBASTIANO CASSARINO, *Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza*, cit., p. 322.

dottrina e dalla giurisprudenza nel fornire un'adeguata definizione della natura dell'interesse legittimo, concetto sul quale, come visto, non soltanto perdurano le incertezze, nonostante si navighi su acque apparentemente tranquille, ma rispetto al quale è anche pressoché impossibile trovare degli elementi di conformità con la struttura giuridica canonica.

Sembra, nondimeno, ormai ampiamente superata quella primitiva configurazione, in senso marcatamente processuale, di tale figura giuridica, rilevante unicamente al momento della reazione ad un atto ritenuto illegittimo, cercando, altresì, di fondarne l'essenza in una situazione giuridica sostanziale che inerisca ad un bene della vita¹⁰⁰⁴, preesistente all'adozione del provvedimento *de quo*, facendo, in tal modo, coincidere la posizione legittimante con la titolarità di un precedente rapporto giuridico sul quale viene ad incidere l'operato della pubblica amministrazione¹⁰⁰⁵.

Secondo questa linea prospettica, l'individuazione di un rapporto specifico con l'oggetto della pretesa viene ritenuto praticamente imprescindibile ai fini di una corretta configurazione del carattere personale stesso che concerne la posizione sostanziale tutelanda. Nell'ambito delle istanze emergenti dalla realtà sociale, perciò, dottrina e giurisprudenza hanno offerto contributi significativi nell'individuazione di alcuni criteri discretivi, idonei ad operare una selezione tra le varie istanze di natura meta-individuale, imputandole, così, in capo a soggetti determinati.

Si è dato contezza della distinzione tra interessi collettivi e diffusi: i primi consistono nelle esigenze corporative di categorie ben definite di soggetti, suscettibili di assumere una identità soggettiva unitaria in relazione alle associazioni costituite in forma stabile per rappresentare i

¹⁰⁰⁴ Sul punto cfr. ROSARIO FERRARA, *Interesse e legittimazione al ricorso (Ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., pp. 468-470.

¹⁰⁰⁵ Cfr. MARIO NIGRO, *Ma che cos'è questo interesse legittimo? Interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, cit., pp. 317-331.

bisogni di tali gruppi. L'abilitazione a far valere prerogative comuni ad un determinato settore, peraltro, viene attribuita ai c.d. enti esponenziali, che ne se siano addossati la protezione tra i propri fini istituzionali, rimanendo preclusa, invece, nella maggioranza dei casi, la possibilità di iniziativa in capo ai singoli aderenti, abilitati unicamente alla rivendicazione di propri diritti di carattere individuale.

Autorevole dottrina, in proposito, non ha mancato di osservare come il meccanismo di imputazione degli interessi alle realtà sociali costituisca, in concreto, una *fictio iuris*, giacché le situazioni giuridiche non cessano di radicarsi in capo ai singoli consociati e l'*escamotage* di concedere il potere di difesa agli organismi collettivi si traduce, in quest'ottica, in una sorta di sostituzione processuale¹⁰⁰⁶.

Nel novero delle istanze a rilevanza collettiva possono, perciò, inquadrarsi anche le pretese ad accedere ad edifici di culto, al fine di partecipare a determinate pratiche religiose, suscettibili di essere avanzate anche da ristrette comunità di fedeli nei confronti dell'autorità ecclesiastica¹⁰⁰⁷. Nella fattispecie concreta, tuttavia, gli organi giudiziari

¹⁰⁰⁶ Cfr. MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 11.

¹⁰⁰⁷ Si rammenta una nota vicenda sul punto, riguardo alla controversia che vedeva contrapposti la comunità di Gioiosa Jonica, detentrica del possesso di fatto di una chiesa, ed il Vescovo, il quale aveva disposto la rimozione del parroco con conseguente rilascio del beneficio parrocchiale e dell'edificio di culto. I fedeli tentarono, avverso l'Ordinario, una serie di azioni giuridiche (opposizione di terzo, manutenzione del possesso, opposizione all'esecuzione), tutte con risultato finale negativo: sul punto cfr. Trib. Locri, sentenza 5 aprile 1976, in *Foro it.*, 102, 1979, I, cc. 511-514; App. Reggio Calabria, sentenza 10 aprile 1978, in *Foro it.*, 102, 1979, I, cc. 509-511. Cfr. anche Pretura Gioiosa Jonica, ordinanza 3 giugno 1978 e sentenza 17 agosto 1978, in *Foro it.*, 102, 1979, cc. 514-518: in quest'ultima si legge che "i fedeli di una collettività religiosa costituitasi attorno ad una chiesa parrocchiale e caratterizzata da una propria interpretazione della fede cristiana e da una propria liturgia, i quali, da oltre un anno, siano in possesso dell'edificio sacro, sul cui frontone hanno affisso la scritta «la chiesa è del popolo» e del quale detengono le chiavi, sono legittimati ad esperire azione di manutenzione contro la turbativa concretata dalla notificazione di un avviso di rilascio dell'edificio sacro, eseguita su istanza del vescovo diocesano al parroco da lui revocato" (*Ivi*, c. 507). Cfr. anche Cass. civ., Sez. II, sentenza 9 febbraio 1982, in *Foro it.*, 105, 1982, I, cc. 1038-1043; Cass. civ., Sez. I, sentenza 8 febbraio 1983, in *Foro it.*, 106, 1983, cc. 941-945. In dottrina cfr. PASQUALE COLELLA, *Sulla rappresentanza giudiziale di ente ecclesiastico e sull'interpretazione dell'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense*, in *Dir. giur.*, XXXIII, 1977, pp. 934-939; IDEM, *Ancora in tema di rappresentanza giudiziale di ente*

statuali ravvisavano un vero e proprio diritto di uso pubblico sull'immobile da parte dei vari membri della comunità, cosicché la legittimazione ad agire non veniva concessa all'aggregazione in qualità di autonomo titolare della pretesa vantata¹⁰⁰⁸, bensì a ciascun componente, ai fini della legittima tutela di una propria situazione giuridica definita e legittimamente posseduta¹⁰⁰⁹.

In relazione agli interessi diffusi, invece, si è posta in risalto la loro afferenza a beni suscettibili di godimento indifferenziato da parte dei consociati, in modo tale che la fruizione di ciascuno non subisca compressioni dal concorrente sfruttamento altrui e, di conseguenza, venga impedito ogni tentativo di appropriazione esclusiva. Proprio tale estensione allo stato fluido tra più individui non preventivamente identificabili conduce tali situazioni giuridiche e/o istanze sociali ad essere annoverate nell'alveo di quelle posizioni "adespote", prive, cioè, di una oggettiva struttura di riferimento e, in conseguenza di ciò,

ecclesiastico e sull'interpretazione dell'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense. Esperibilità dell'opposizione di terzo ordinaria da parte dei membri della comunità per tutelare "uti fideles" il diritto all'esercizio del culto, Ivi, XXXIV, 1978, pp. 609-617. Cfr. anche NICOLA COLAIANNI, L'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense e le "comunità ecclesiali di base", in Foro it., 106, 1983, I, c. 1610; LUIGI NOTARO, La tutela dei diritti nella comunità ecclesiale. Appunti giurisprudenziali, in AA.VV., Il diritto alla difesa nell'Ordinamento Canonico. Atti del XIX Congresso Canonistico. Gallipoli, settembre 1987, cit., pp. 113-120. In argomento, seppur in via più marginale, cfr. anche LUCIANO GUERZONI, Diritto di associazione, associazionismo spontaneo dei fedeli e "autonomia" delle Chiese locali, cit., p. 68 e GIOVANNI TONDI DELLA MURA, Interessi diffusi e attività ecclesiastica, cit., p. 107.

¹⁰⁰⁸ Cfr. Trib. Melfi, sentenza 31 marzo 1977, in *Il diritto ecclesiastico*, 90, 1979, II, pp. 436-441, ove si afferma che le comunità di fedeli prive della personalità giuridica non sono suscettibili neppure di essere considerate alla stregua di associazioni non riconosciute, "in ragione della mancanza di un minimo di organizzazione giuridica". Cfr. anche App. Potenza, sentenza 20 aprile 1978, *Ivi*, pp. 285-230, con nota di GAETANO DAMMACCO, *Riflessioni sulla natura giuridica delle comunità ecclesiali di base*.

¹⁰⁰⁹ Il trend orientato alla concessione dell'abilitazione dei singoli utenti a far valere i diritti di uso pubblico è sistematicamente seguito in giurisprudenza: sul punto cfr. la nota di SERGIO DI PAOLA, in *Foro it.*, 105, 1982, p. 1039. Sulla configurabilità di una servitù di uso pubblico o di un diritto d'uso a favore dei fedeli cfr. i richiami nella nota a Pretura Gioiosa Jonica, sentenza 17 agosto 1978, cit., c. 507 e a Cass. civ., Sez. I, sentenza 8 febbraio 1983, cit., cc. 942-943. Sul punto cfr. anche Trib. Padova, sentenza 12 aprile 1954, in *Il diritto ecclesiastico*, 68, 1957, pp. 225-238, con nota di GIACINTO ROMANO GIACOMAZZO, *Sul pubblico uso degli edifici di culto di proprietà privata: premesse ed effetti*.

deficitarie dei requisiti di personalità e individualità richiesti ai fini della difesa in giudizio¹⁰¹⁰.

Nondimeno, a fronte della sempre più calzante emersione di istanze di tutela, la giurisprudenza ha fatto ricorso, come anche si è avuto modo di evidenziare, ai più disparati tentativi di elaborazione di criteri validi e di espedienti idonei a ricomprendere gli interessi diffusi all'interno di archetipi concretamente azionabili a livello processuale¹⁰¹¹.

Secondo una prima posizione, sarebbe necessario ricondurre le istanze, natura corporativa permettendo, ad alcune formazioni sociali idonee a rappresentarle, le quali, inoltre, si prefiggano lo scopo della protezione degli interessi *de quibus* alla stregua di vero e proprio fine istituzionale, in modo da poter, così, applicare il medesimo regime valido anche per gli interessi collettivi¹⁰¹². Un orientamento meno datato, invece, propende per una linea di doppia imputabilità delle pretese, sia ai singoli che agli enti organizzati, in base al presupposto per cui sussisterebbero specifici indici di collegamento atti a porre in risalto l'elemento di differenziazione della posizione di alcuni soggetti rispetto alla collettività¹⁰¹³. In base ad un ulteriore orientamento, inoltre, l'interesse *de quo* andrebbe ricollegato alla sfera giuridica di ciascuno,

¹⁰¹⁰ Cfr. ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 446.

¹⁰¹¹ L'omogeneità non è certo una caratteristica propria della giurisprudenza sull'argomento: per il settore amministrativo cfr. SEBASTIANO CASSARINO, *Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza*, cit., p. 621; in ambito civilistico cfr. NICOLÒ TROCKER, (voce) *Interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 9; per un raffronto tra i due settori cfr. RENATO FEDERICI, *Gli interessi diffusi. Il problema della loro tutela nel diritto amministrativo*, cit., pp. 27-39.

¹⁰¹² Si registra, tuttavia, da parte di alcune pronunce, un atteggiamento ostativo a tale ipotesi, soprattutto in base alla considerazione per cui la previsione tra gli obiettivi statutari dell'ente non sarebbe idonea a trasformare un interesse, di per sé, indifferenziato in uno proprio di un gruppo: sul punto cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 19 ottobre 1979, n. 24, in *Cons. Stato*, 30, 1979, pp. 1289-1294, nel senso che occorre distinguere "tra le prerogative generali che appartengono alla collettività in senso unitario e di cui i suoi componenti abbiano un godimento *uti socius*, dalle pretese che sono imputabili a ciascuno di essi *uti singuli*, anche se riguardino un medesimo bene". Solo nell'ultimo caso, infatti, può riconoscersi "la presenza di una situazione giuridica tutelabile, purché si riscontri in concreto un nesso specifico con il soggetto ricorrente".

¹⁰¹³ Si tratta dei già esaminati criteri della vicinanza ad una determinata sede territoriale e/o ambientale, della partecipazione giuridica, organica o procedimentale al processo elaborativo di un provvedimento, *et similia*.

ogni qual volta esso palesi un legame di riferimento con un bene oggetto di diritto assoluto e costituzionalmente protetto della persona¹⁰¹⁴.

Da quanto osservato può, senza troppe difficoltà, evincersi un consistente solco di differenze, anche contestuali, tra la prospettiva adottata nell'ordinamento canonico e quella propria dell'ordinamento statale, del quale risente, inevitabilmente, anche la stessa impostazione della questione degli interessi meta-individuali.

Nell'una, invero, si considera il riferimento diretto all'interesse, comune a tutti e, dunque, proprio di ciascun individuo, con la sfera giuridica di ogni fedele; nell'altro, invece, si tenta una strenua opera di esclusivizzazione del rapporto tramite il concetto di bene di uso pubblico, circoscrivendolo, dunque, a determinati soggetti, estromettendo parallelamente il resto della collettività¹⁰¹⁵. Da qui l'ulteriore passaggio: in diritto canonico, fatte salve le due pronunce in senso "rivoluzionario" dei primi anni '90, si tende ad escludere la legittimazione del *coetus fidelium*, riconoscendola, invece, ai singoli; nella disciplina secolare, invece, dimentichi della primaria funzione servente delle formazioni sociali, quasi si tende ad obnubilare la dimensione, pur sempre primariamente individuale, dell'interesse diffuso, soggettivizzandolo in

¹⁰¹⁴ Una tutelabilità immediata viene riconosciuta, come si è visto, al bene-ambiente, *rectius* al diritto alla salute in un ambiente salubre: cfr. Cass. SS.UU., 9 marzo 1979, n. 1463, in *Foro it.*, 102, 1979, I, cc. 939-944 e 6 ottobre 1979, n. 5172, *Ivi*, cc. 2302-2307. Sulla base della distinzione tra beni collettivi indivisibili, specifici del nucleo sociale e rispetto ai quali l'interesse del singolo subisce un processo di mediazione, e beni collettivi di tipo indivisibile, i quali costituiscono oggetto di fruizione diretta da parte dei singoli soggetti in quanto connessi ad esigenze che preesistono alla formazione del gruppo organizzato, si perviene ad una limitazione del concetto di interesse diffuso soltanto in ordine ai primi, ammettendosi, in rapporto ai secondi, la configurabilità della posizione di autentici diritti soggettivi o interessi legittimi.

¹⁰¹⁵ Nella dogmatica giuridica secolare risultano deficitarie le disposizioni normative schematiche sul tema, pur avendo, alcuni interventi legislativi in specifici settori, provveduto a recepire, parzialmente, i criteri elaborati a livello giurisprudenziale. Si è riconosciuta, da un lato, la legittimazione ad agire in capo ad enti che perseguano, a livello istituzionale, la soddisfazione di determinate necessità, estendendosi, per altro verso, la partecipazione degli interessati anche al procedimento di formazione degli atti: in questo senso cfr. MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 13; NICOLÒ TROCKER, (voce) *Interessi collettivi e diffusi*, cit., pp. 3-4.

capo ad entità organizzate le quali presentino requisiti tassativamente predefiniti *ex lege*¹⁰¹⁶.

Nella dinamica della disciplina statale, inoltre, è anche possibile riscontrare alcuni aspetti problematici, in virtù dei quali non sembra possibile estendere, al sistema giuridico canonico, determinate categorie concettuali e specifiche tipologie di rimedi difensivi elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza¹⁰¹⁷.

Può notarsi, innanzitutto, un'ambiguità di fondo all'interno delle definizioni relative alle situazioni giuridiche azionabili, derivante, in via ipotetica, dalla estrema difficoltà insita nell'operare una corretta e puntuale distinzione, in modo univoco, tra i presupposti soggettivi di ripartizione delle competenze tra giurisdizione civile e giurisdizione amministrativa, *rectius* tra diritti soggettivi ed interessi legittimi: contrapposizione che, lo si ribadisce ancora una volta, non ha alcun senso di esistere nel sistema giuridico canonico. In quest'ottica, il ricorso al criterio della differenziazione tra le varie posizioni non mostra altro scopo se non quello, in ultima analisi, di individuare le pretese meritevoli di tutela, riducendosi, però, a causa dell'incertezza dei dati teorici, ad un'opera di mera circoscrizione entro confini esclusivamente e puramente di livello quantitativo.

Ne consegue come, anche in merito agli interessi collettivi e diffusi, non sussistano soddisfacenti approfondimenti in rapporto alle molteplici dimensioni sostanziali di qualificazione del rapporto, tra un bene di fruizione generale ed i vari consociati, non solo e non tanto sotto il profilo dell'utilità *de facto* a promuoverne una effettiva salvaguardia, quanto, piuttosto, secondo una prospettiva di incidenza diretta del

¹⁰¹⁶ Per dirla con le parole di ALBERTO ROMANO, *Il giudice amministrativo di fronte al problema degli interessi diffusi*, cit., p. 8, "un interesse che appartiene a molti non si può far finta che non appartenga a nessuno".

¹⁰¹⁷ Per una concezione dell'interesse diffuso molto vicina a quella della Segnatura Apostolica *post leading case*, cfr. VITTORIO DENTI, *Interessi diffusi*, cit., pp. 312-313. Cfr. anche LORENZO MARUOTTI, *La tutela degli interessi diffusi e degli interessi collettivi in sede di giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: questioni di giurisdizione e selezione dei soggetti legittimati all'impugnazione*, cit., p. 294.

bisogno soddisfatto dal medesimo, all'interno della sfera giuridica propria di ogni soggetto coinvolto.

Non sembra azzardato, perciò, affermare che le posizioni giuridiche a rilevanza comunitaria finiscono per essere considerate, in realtà, secondo un'ottica eminentemente oggettiva, alla stregua di circoli sociali riservati alla competenza del settore della pubblica amministrazione. Il riferimento soggettivo agli effettivi destinatari di tali istanze, siano essi singoli o formazioni sociali, si verifica sulla base di indici e parametri di collegamento dal profilo tristemente estrinseco e/o accidentale, giacché miopi nei confronti della struttura ontologica dell'interesse e troppo rivolti, al contrario, alla circostanza per cui determinati soggetti si ritrovino ad occupare posizioni di contiguità fisica o a tenere determinati comportamenti in ordine al contenuto del provvedimento *de quo*¹⁰¹⁸. Analogamente, non sembra idonea a porsi a fondamento di una differenziazione in termini qualitativi degli interessi in esame la contrapposizione tra beni comuni, a godimento *uti socius, id est* a mo' di frazione di una più estesa e complessiva utilità collettiva, e beni utilizzati *uti singulus, rectius* in qualità di vantaggio afferente, *in toto*, al soggetto, dal momento che quest'ultimo, in ogni caso, sotto il profilo individuale, ne risente autonomamente sotto l'angolazione della propria sfera giuridica e d'azione¹⁰¹⁹.

Last but not least sembra opportuno anche soffermarsi sulla constatazione per cui le attuali forme di azione a tutela degli interessi meta-individuali, nell'ordinamento italiano, non danno l'impressione di porsi in maniera rispettosa nei confronti della dimensione pluri-soggettiva della posizione giuridica considerata, impostando, al contrario, la *legitimatio ad causam* secondo parametri ancora ricoperti da incrostazioni di esclusività, nonché finalizzati a ricercare, sul

¹⁰¹⁸ Sulla funzione meramente processuale di tali criteri, idonei ad enucleare il semplice interesse ad agire, cfr. VITTORIO DENTI, *Interessi diffusi*, cit., p. 309.

¹⁰¹⁹ In questo senso cfr. MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., cc. 17-18.

presupposto dei delineati criteri empirici, una posizione differenziata del soggetto rispetto ad altri membri della comunità¹⁰²⁰. Acclarata, invece, la rilevanza generale delle posizioni giuridiche *de quibus*, non sembrano frapporsi ostacoli significativi ad un reale tentativo di abbandono di quella tendenza volta a restringere la facoltà di difesa unicamente in capo a determinati consociati (che nell'ordinamento canonico si concretizzano nei singoli e in quello statale nelle associazioni riconosciute, con evidente abuso di entrambi i profili, per difetto da un lato e per eccesso dall'altro), prima, e ad una previsione, molto più coerente, di tecniche processuali atte a garantire la possibilità di intervento a tutti i consociati-interessati, con pari opportunità, vuoi come singoli, vuoi come formazioni sociali, poi¹⁰²¹.

Il sistema di tutela degli interessi a rilevanza meta-individuale, così come elaborato dalle sentenze in ultimo riportate della Segnatura Apostolica, e proclive al riconoscimento, in capo ad ogni consociato, dell'abilitazione a far valere le prerogative comuni direttamente pertinenti alla propria sfera giuridica, sembra, perciò, conforme sia all'evidenziata natura sociale ma, al tempo stesso, personale, di dette istanze, sia anche ai profili tipici dell'ordinamento canonico, nonché all'orientamento prevalentemente soggettivo della sua funzione amministrativa.

Da un lato, invero, le posizioni giuridiche pubbliche dei fedeli, legate a beni di godimento comune, acquistano rilevanza giuridica proprio nella loro, particolare, dimensione collettiva e diffusa, quali fenomeni presenti nella sfera esistenziale di tutti i consociati nei confronti della gerarchia. In questa prospettiva, l'ammissione di una

¹⁰²⁰ Cfr., ancora, VITTORIO DENTI, *Interessi diffusi*, cit., p. 312; in senso analogo anche MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., cc. 19-20.

¹⁰²¹ Cfr. VITTORIO DENTI, *Interessi diffusi*, cit., p. 313, il quale fa riferimento ad un modello di azioni aperte alla potenziale partecipazione di tutti i portatori di interessi diffusi, sulla falsariga delle *class actions* regolate negli ordinamenti di *common law* e, in particolare, dalle *Federal Rules of Civil Procedure* negli U.S.A.

forma di legittimazione estesa a ricorrere per la promozione dell'osservanza delle situazioni medesime generali contribuisce, perciò, a valorizzare le dinamiche di solidarietà e corresponsabilità che albergano nell'assetto comunionale proprio dell'intero *populus Dei*. Allo stesso modo, peraltro, l'estensione di una tale prerogativa d'azione a tutti coloro i quali si sentano, effettivamente, coinvolti in determinate dinamiche, consentendo loro di dare impulso e concorrere alla composizione di controversie aventi ad oggetto pretese a carattere comunitario, incarna, altresì, una opzione coerente con la funzione partecipativa dei mezzi di difesa processuali, protesi ad assicurare la garanzia del diritto-dovere, fondamentale, dei battezzati di contribuire, efficacemente, al corretto svolgimento della *potestas gubernandi*¹⁰²².

Dall'altro lato, tuttavia, si afferma la centralità della persona come protagonista e destinatario della missione salvifica¹⁰²³, risultando, di conseguenza, assai problematico non ravvisare un interesse diretto di ciascun fedele in ordine alle strutture ed ai servizi ecclesiali imprescindibili per l'appagamento delle proprie esigenze primarie. Finanche in relazione alle realtà suscettibili di essere utilizzate in via diffusa da parte di un numero potenzialmente illimitato di fedeli, è dato constatare come non si tratti mai di un tipo di sfruttamento "indifferenziato", ma come, all'opposto, esso assuma una risonanza particolare nell'ambito personale di ciascuno.

Ne consegue come, in materia di valori comunitari, il meccanismo di identificazione del titolare del potere di azione non possa basarsi, unicamente, su un'ottica patrimonialistica, protesa a conferire validità alla sola pertinenza esclusiva del bene a determinati individui, bensì trovi

¹⁰²² Cfr. PAOLO VI, *Allocuzione alla Sacra Romana Rota per l'inizio dell'ann giudiziario*, 4 febbraio 1977, in *L'Osservatore Romano*, 5 febbraio 1977: "Sed iura fundamentalia baptizatorum non sunt efficacia nisi quis officia ipso baptisate cum illis conexas agnoscat, praesertim, nisi persuasum sibi habeat eadem iura in communione Ecclesiae esse exercenda; immo haec iura pertinere ad aedificationem Corporis Christi, quod est Ecclesia [...]".

¹⁰²³ Cfr. CARLOS JOSÉ ERRÁZURIZ, *La persona nell'ordinamento canonico: il rapporto tra persona e diritto nella Chiesa*, cit., p. 14.

attuazione in una qualificazione soggettiva, che mira al rapporto di incidenza immediata del bisogno collegato alla *res controversa* nella sfera giuridica del ricorrente. Non è un caso, d'altra parte, che anche nelle materie di competenza amministrativa, ai fini della cura della collettività nel suo insieme, si riscontra una valenza diretta dell'oggetto dei provvedimenti concreti nell'ambito proprio di ciascun membro; e ciò eminentemente in ragione della fondamentale strumentalità del bene, oggetto di regolazione positiva, alla realizzazione dei fini specifici e personalissimi che sottendono alla vocazione salvifica di ogni persona umana. Nonostante, poi, una dilatazione di tali interessi al complesso di coloro i quali appartengono all'organismo ecclesiale, nondimeno questi ultimi rinvergono, nello *status* del singolo individuo, il principale criterio di riferimento e di qualificazione sostanziale. Non può in proposito, non concordarsi con autorevole dottrina, la quale ha posto in evidenza come il concetto di bisogno diffuso non equivalga ad una mancanza di posizioni giuridiche soggettive, ma, al contrario, ad una simultanea presenza di una pluralità di situazioni conformi ed appartenenti ad una pluralità di titolari¹⁰²⁴.

La sistematica in esame, perciò, consente di considerare le istanze comunitarie non certo alla stregua di meri settori oggettivi, riservati al pubblico intervento ed afferenti, in via puramente astratta, all'aggregato sociale, bensì attraverso una teorizzazione che segue una prospettiva del tutto antitetica: quella, cioè, propria dei destinatari dell'attività amministrativa, per i quali gli interessi *de quibus* vengono a costituire dei veri e propri diritti all'esplicazione di quelle prerogative essenziali che caratterizzano la condizione di *Christifidelis*, tramite la generale organizzazione della comunità in cooperazione con la gerarchia. Pertanto, in perfetto allineamento con l'ordinazione in senso soggettivo

¹⁰²⁴ Cfr. MARIO NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 15, il quale osserva come ogni individuo giunga a vantare un rapporto di tipo personale con lo stesso oggetto, di modo che si instaureranno una serie di posizioni giuridiche differenti, quali risultanti di un diverso modo assunto da ciascuno in ordine allo sviluppo dei propri interessi.

della funzione amministrativa canonica, ai fini della legittimazione al ricorso può sembrare necessaria e sufficiente la relazione concreta, da parte dell'*obiectum iuris*, con la sfera giuridica della persona, liberandosi dalle opprimenti catene rappresentate da quella, tanto spasmodica, quanto eccessivamente formalistica ricerca di molteplici indici di individualizzazione della posizione dell'istante rispetto a quella dell'*universitas fidelium*.

L'orientamento volto a riconoscere, in capo ad ogni interessato, il potere di agire *pro bono omnium*, d'altronde, affonda le sue radici anche in altri istituti processuali propri dei sistemi di *common e civil law*, ove si prevede la possibilità per i cittadini e per le associazioni di agire a protezione dei c.d. "interessi a rilevanza sociale"¹⁰²⁵, sulla base di presupposti e condizioni di più ampio respiro rispetto al paradigma adottato nell'ordinamento giuridico italiano¹⁰²⁶.

Nella dinamica propria dell'assetto di giustizia amministrativa della Chiesa, tuttavia, è da auspicarsi una più convinta e decisa estensione della legittimazione attiva anche a quegli aggregati o formazioni sociali prive di personalità giuridica, la cui rilevanza fattuale non può certo essere messa in discussione ed i quali si pongano, realmente, in maniera rappresentativa delle istanze diffuse, mostrandosi, peraltro, in grado, vuoi per la forza del loro impatto nella vita sociale, vuoi per l'efficienza della loro organizzazione interna, di promuovere, con maggiore veemenza, le misure di controllo adeguate e funzionali ad un corretto svolgimento dell'attività amministrativa.

Soltanto in questo modo l'azione del *coetus* potrà trovare una collocazione di natura non clandestina, mai dimentica e preclusiva, tuttavia, della dimensione e dell'iniziativa del singoli, in quanto espressione del diritto di ogni fedele a far valere la propria collocazione

¹⁰²⁵ Cfr. GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *Giustizia amministrativa in diritto comparato*, cit., p. 594 ss.

¹⁰²⁶ Cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, cit., p. 480.

di corresponsabilità nell'ambito dell'ottica strettamente comunione e, di conseguenza, dell'intera comunità ecclesiale¹⁰²⁷.

¹⁰²⁷ Sul punto cfr. DARIO COMPOSTA, *La Chiesa visibile. La realtà teologica del diritto ecclesiale*, 2° ed. (a cura di MONS. GIUSEPPE SCIACCA), Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2010, p. 470: “La teologia cattolica ha sempre sostenuto il carattere ecclesiale della esistenza cristiana; non si è veri cattolici se non si vive dapprima entro la Chiesa cattolica. Una vita individuale, per quanto spirituale e fors’anche mistica, ma avulsa dal reticolo dei rapporti tra gerarchia e fedeli è monca; come anche una dedizione sociale, ma profana, mondana e orizzontalmente vincolata alla società civile, ma non ecclesiale è spuria. L’essere-cristiani significa, dunque, essere-Chiesa”.

CAPITOLO IV

IL CONCETTO DI COMUNITÀ TRA DIRITTO E TEOLOGIA. PER UNA FUNZIONALIZZAZIONE GIURIDICA DELL'IDEA DI POPOLO DI DIO

4.1. L'associazione come "anticamera" della comunità. Tutela giudiziaria e deficit di personalità giuridica nei soggetti di diritto.

Come si è già avuto modo di porre in evidenza, una delle novità giuridicamente più significative apportate dal *Codex* del 1983 risiede nell'estensione del riconoscimento della capacità di essere parte¹ a tutte le persone fisiche, ad opera del can. 1476². In relazione alle persone giuridiche, invece, non si presenta come novità il riconoscimento di una siffatta capacità, bensì la concreta presenza delle persone giuridiche private, in capo alle quali tale estensione pure trova applicazione³.

¹ Sul punto cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Il patrocinio forense e la "concezione istituzionale" del processo canonico*, cit., pp. 440-441, il quale opera una distinzione della suddetta capacità in tre livelli: "Il primo livello corrisponde alla capacità giuridica *stricto sensu*, denominata in sede processuale *capacitas in iudicio agendi* [...], intesa come una generica attitudine ad essere titolare di diritti e di dover, in questo caso processuali. Questa capacità consente di essere parte - attore o convenuto - in un processo. Il secondo livello fa riferimento alla capacità processuale (chiamata *capacitas in iudicio standi*), che comporta la disponibilità sul bene oggetto del contraddittorio (manifestare la volontà di iniziare il processo, di rinunciare tramite la transazione o il compromesso). Tale disponibilità comporta, quindi, la capacità di agire. Al terzo livello vi è la *capacitas postulandi*, che consente di produrre in giudizio atti processuali utili per il processo".

² Nonostante si tratti di un riconoscimento direttamente connesso alla dignità dell'uomo in quanto tale, non sono mancate voci orientate ad esprimere una certa perplessità al riguardo: in argomento cfr. JUAN JOSÉ GARCÍA FAILDE, *Nuevo Derecho Procesal Canónico*, 2° ed., Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 1992, p. 42, ad avviso del quale: "*Extraña que expresamente les sea reconocida esta legitimación a los no bautizados que por ser no bautizados están sujetos a la jurisdicción de la Iglesia indirectamente*". Sul punto cfr. anche FRANS DANEELS, *Il diritto di impugnare il matrimonio (cann. 1674-1675)*, in PIERO ANTONIO BONNET - CARLO GULLO (a cura di), *Il processo matrimoniale canonico. Nuova edizione aggiornata e ampliata*, cit., pp. 394-387.

³ Cfr. LUIS NAVARRO, *La tutela giudiziaria dei soggetti senza personalità giuridica canonica*, in *Ius Ecclesiae*, IX, 1997, p. 266. Sul punto cfr. anche PEDRO LOMBARDÍA,

Sulla base di tali dati empirici potrebbe, *ictu oculi*, presupporre che l'ordinamento canonico sia pervenuto, anche in conseguenza delle indicazioni provenienti dal Concilio Vaticano II, ad una sufficiente tutela giudiziaria di tutti i soggetti di diritto nella Chiesa⁴. E però, il tema degli interessi diffusi e della rilevanza del *coetus fidelium* ha svelato quei, non pochi, *vulnera* ancora presenti, la cui presenza viene ancor di più marcata dall'esistenza, *de facto*, nella realtà ecclesiale, di soggetti privi di personalità giuridica e nati a seguito dell'iniziativa spontanea dei fedeli⁵, sollevando, così, la questione circa la loro *capacitas in iudicio agendi* e le altre capacità esercitabili in fase processuale.

La, ormai famosa, risposta della Pontificia Commissione per l'Interpretazione Autentica del *Codex*, del 20 giugno 1987, ha sancito, come più volte evidenziato, che un gruppo di fedeli, privo della personalità giuridica o della *recognitio statutorum* di cui al can. 299, §3, *C.I.C.* non possiede la legittimazione attiva, in quanto *coetus*, a proporre un ricorso gerarchico avverso un provvedimento del Vescovo diocesano. La dottrina che ha avuto modo di occuparsi del tema ha, chiaramente,

Persona jurídica en sentido lato y en sentido extricto. (Contribución a la teoría de la persona moral en el ordenamiento de la Iglesia), cit., pp. 163-183; IDEM, *Persona jurídica pública y privada en el ordenamiento canónico*, in *Apollinaris*, LXIII, 1990, pp. 137-152; LUIS PRIETO SANCHÍS, *Iniciativa privada y personalidad jurídica: las personas jurídicas privadas*, in *Ius Canonicum*, XXV, 1985, pp. 527-573; ALBERT GAUTHIER, *Juridical Persons in the Code of Canon Law*, cit., pp. 77-92; RAFFAELE BOTTA, *Persone giuridiche pubbliche e private nel nuovo Codice di diritto canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 96, 1985, I, pp. 336-352.

⁴ Cfr. GIUSEPPE RICCIARDI, *La costituzione del curatore processuale*, cit., pp. 406-407, il quale osserva: “Si può dire che nel nuovo Codice di diritto canonico non esistono limitazioni alla capacità di essere parte nei processi della Chiesa. Anche le persone giuridiche, costituite a norma del can. 114, possono essere parte in un processo, in quanto per il can. 1480 possono stare in giudizio per mezzo dei loro legittimi rappresentanti. La capacità di essere parte non si perde quando manca la capacità processuale o la legittimazione processuale, essendo essa legata alla capacità giuridica generale di cui è espressione”.

⁵ Cfr. LUIS NAVARRO, *La tutela giudiziaria dei soggetti senza personalità giuridica canonica*, cit., p. 266, n. 5, il quale nota come “vi siano anche altri soggetti senza personalità giuridica che nascono mediante un atto dell'autorità ecclesiastica (ad es. le regioni ecclesiastiche possono essere prive di personalità giuridica, perché l'erezione in persona giuridica non è precettiva, cfr. can. 433, §2) [...]”.

messo in rilievo, da un lato, la scorretta formulazione della domanda⁶, giacché, più che sulla legittimazione attiva, ci si sarebbe dovuti soffermare sulla capacità processuale del gruppo e, di conseguenza, sulla capacità di essere parte⁷, e, dall'altro, la mancanza di chiarezza circa la questione se i gruppi che abbiano ricevuto la *recognitio statutorum ex can. 299, §3, C.I.C.* siano, o meno, in possesso di tale capacità⁸.

Il riferimento alla mancata *recognitio* da parte dell'autorità ecclesiastica può essere, invero, suscettibile di un'interpretazione nel senso che la Pontificia Commissione intendesse che gli enti che l'abbiano ottenuta "possiedono la capacità di essere parte nel processo"⁹. Nelle prime risoluzioni nelle quali ha trovato applicazione il contenuto della risposta autentica, la Segnatura Apostolica ha quindi negato la capacità di essere parte nel processo contenzioso-amministrativo a gruppi di fedeli non eretti in persona giuridica. Nel *leading case* del 21 novembre 1987, ponente il Card. Castillo Lara, oltre all'esclusione della capacità processuale in capo ad un *coetus fidelium* sorto spontaneamente, si giunge all'elaborazione di alcuni criteri in base ai quali tale restrizione sarebbe giustificata.

In primis si afferma che l'atto di riconoscimento della capacità processuale a tutte le persone fisiche, battezzate o meno, non comporta

⁶ Cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Aspetti del diritto di difesa, il risarcimento dei danni e altre questioni giurisdizionali in alcune recenti decisioni rotali*, cit., pp. 606-607.

⁷ In questo senso cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, cit., p. 473.

⁸ Cfr. PAOLO MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, cit., pp. 57-58: "Il responso non chiarisce se la legittimazione a ricorrere in via amministrativa (e quindi, a maggior ragione, in via giudiziaria) debba essere negata a qualunque ente che non risulti formalmente eretto in persona giuridica o se possa essere riconosciuta a quelle associazioni private i cui statuti hanno ricevuto la *recognitio* dell'autorità ecclesiastica, ma nei cui confronti non vi è stato un decreto di erezione in persona giuridica. [...] Non è chiaro però nel responso se il riferimento alla *recognitio* di cui al can. 299 §3 sia stato fatto soltanto per rimarcare l'assoluta carenza di legittimazione da parte del *coetus fidelium* che sia privo, oltre che della personalità giuridica, anche di questo requisito, oppure possa, anche da solo, conferire all'associazione una, sia pur ridotta, soggettività, che la renda capace di agire per la tutela dei diritti di cui si fa portatrice".

⁹ Così LUIS NAVARRO, *La tutela giudiziaria dei soggetti senza personalità giuridica canonica*, cit., p. 268.

che essa sia suscettibile di estensione anche alle persone giuridiche, non essendo accertato che queste siano in possesso della capacità processuale canonica¹⁰. *In secundis*, la condizione di soggetto idoneo ad esperire ricorso in via gerarchica avverso un decreto dell'autorità ecclesiastica viene ritenuta collegata ad una certa forma di riconoscimento giuridico¹¹, il quale, nel caso dei soggetti diversi dalle persone fisiche, può manifestarsi, oltre che in seguito all'attribuzione della personalità giuridica, pubblica o privata, tramite la citata *recognitio statutorum*. Mancando questi atti, conclude la Segnatura Apostolica, non potrebbe dichiararsi altro che l'irrelevanza giuridica dell'aggregato¹².

Risulta evidente, in tali risoluzioni, un uso eccessivamente formalistico dello schema della personalità e della soggettività, laddove, da una parte, si presuppone che l'assenza di *recognitio* comporti la totale inesistenza del soggetto *de quo*, e, dall'altra, che il profilo del riconoscimento della capacità processuale in capo ai non battezzati non sia idoneo, di per sé, ad attribuire loro la condizione di persona, di

¹⁰ Cfr. SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, Prot. N. 17447/85 C.A., cit., in *Communicationes*, XX, 1988, n. 3, p. 80: "*Iuxta can. 1476 «quilibet, sive baptizatus sive non baptizatus, potest in iudicio agere». Hic indicatur capacitas processualis quae in novo Codice pro personis physicis amplissime statuitur, adeo ut agendum non amplius requiratur ut quis sit baptizatus, id est ut sit persona seu subiectum iurium et obligationum in ordinatione canonica. Diximus pro personis physicis quia compertum non est praescriptionem Codicis extendi posse ad personas iuridicas civiles*".

¹¹ *Ivi*, n. 4, p. 91, ove, a proposito del disposto del can. 1737, §1, C.I.C., si afferma: "*Praescriptione huiusmodi, sat amplia, agnoscitur facultas recursum hierarchicum proponendi; nullo tamen modo praetermittuntur supracitatae exigentiae capacitatis processualis et legitimationis activae. Etsi non expresse statuatur, subintelligitur agi de subiecto capace, id est quaedam agnitione in iure gaudente*".

¹² Il punto è ben chiarito nella parte *in factis*: "*Consilium pro servanda Ecclesia S.E. personalitate iuridica sive publica sive privata in ordinatione canonica caret (cc. 114, 116, 313, 322, §1). Caret etiam agnitione ut consociatio privata ecclesiastica. Nullibi constat eius statuta recognita esse ab auctoritate ecclesiastica, ut requirit can. 322, §2*" (*Ivi*, n. 6, p. 92)". Cfr. anche SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 maggio 1988, *coram ROSSI*, prot. N. 17914/86 C.A., riportato da ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 418, n. 68: "*Hoc enim consilium, in ordinatione canonica, caret personalitate, sive publica sive privata [...]. Caret etiam simplici agnitione in Ecclesia ut consociatio privata, quae acquiritur per recognitionem seu approbationem statutorum ab auctoritate ecclesiastica (cfr. cann. 299 §3; 322 §2). Ideo praedicto Consilio, qua coetus, non agnoscitur capacitas processualis ad normam Interpretationis authenticae supra memoratae*".

soggetto di diritti e doveri nell'ordinamento canonico, condizione che sarebbe esclusivo appannaggio di quanti hanno ricevuto il sacramento del battesimo¹³.

Lo *status quo*, tuttavia, ha attraversato delle fasi evolutive piuttosto concitate, sulle quali hanno esercitato ripercussioni di non poco conto le varie fasi storiche e le molteplici realtà sottostanti agli sviluppi che hanno portato all'elaborazione dei due impianti codicistici. In altre epoche, invero, come pure, *incidenter tantum* si è detto *supra*, la *capacitas agendi in iudicio* è stata tutt'altro che negata, nell'ordinamento canonico, a gruppi di fedeli ed a soggetti privi della personalità giuridica, finanche di natura eminentemente patrimoniale¹⁴.

La giurisprudenza della Rota Romana degli anni immediatamente precedenti la promulgazione del *Codex* piano-benedettino è testimone di alcune cause nelle quali si concesse, senza problema alcuno, la qualifica di soggetti attori in capo a *coetus fidelium*, senza che ne fosse, minimamente, posta in discussione la loro capacità di agire¹⁵, pur

¹³ Cfr. PEDRO LOMBARDÍA, *Lezioni di diritto canonico*, cit., p. 179, ad avviso del quale si tratterebbe di una interpretazione prettamente esegetica del can. 96 *C.I.C.*, dovendosi, invece, ritenere che anche i non battezzati siano persone, in senso giuridico, nell'ordinamento canonico. Sul punto cfr. anche GAETANO LO CASTRO, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 92-99. Ampia la bibliografia citata da PIERO ANTONIO BONNET, (voce) *Capacità. IV) Diritto canonico*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVII, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1989.

¹⁴ Sul punto cfr. ANTONIO GUARINO, *Patrimoni "destinati" e ordinamento italiano*, cit., p. 27, il quale osserva come "secondo il diritto della Chiesa [...] era qualificabile come fondazione qualsiasi massa patrimoniale stabilmente destinata a finalità religiosa, cosicché la corrispondente nozione ricomprendeva sia le persone giuridiche apparentemente costituite per lo scopo della disposizione patrimoniale, sia qualsiasi altra entità giuridicamente configurabile, strumentale all'adempimento dello scopo perseguito dal disponente, a prescindere dall'esistenza di un riconoscimento della personalità giuridica da parte dell'autorità ecclesiastica".

¹⁵ In argomento cfr. APOSTOLICUM ROTAE ROMANAE TRIBUNAL, *Decisio "Bobiensis" Dismembrationis*, 4 marzo 1911, *coram LEGA*, cit., pp. 103-114 e *Decisio "Sedunensis" Dismembrationis paroeeciae*, 2 aprile 1912, *coram PERATHONER*, cit., pp. 149-161. Dai dati riportati in tali sentenze non risulta che i fedeli abbiano dovuto costituire una forma di litisconsorzio attivo, benché, nella prima causa, gli attori fossero sia i parrocchiani che gli amministratori della fabbriceria: "*Quod tamen decretum iudicialiter impetere institerunt tum parochiani Alpispianenses, tum fabricae ecclesiae administratores; quam instantiam introductam in S.C. Concilii, apud S.H. Tribunali ex commissione SS.mi Domini Nostri prosequuti sunt*" (*Ivi*, p. 105).

trattandosi, addirittura, in uno di tali casi, di fedeli sottoposti alla pena della scomunica¹⁶.

Dalla capacità *in iudicio agendi* dei soggetti privi di personalità, in qualità di parte convenuta, si ebbe modo di trattare in altra causa, afferente ad un caso di diffamazione¹⁷. Nella fattispecie si trattava del caso in cui la redazione di una rivista veniva chiamata in giudizio dall'attore, statuendosi il suo difetto di capacità processuale e la necessità, altresì, di indicare, all'interno del libello, in qualità di convenuto, il direttore della stessa ovvero il gestore responsabile¹⁸.

In particolare, la motivazione si basava sull'assunto per cui la redazione non era idonea a costituire né una persona morale, *id est* una *universitas personarum* o *rerum*, giacché difettava dell'erezione da parte dell'autorità civile o ecclesiastica competente, né, tantomeno, una persona collettiva, realmente imputabile di diritti e doveri propri. Giusta tale mancanza, dunque, sia della *capacitas in iudicio agendi* che della *capacitas in iudicio standi*, il soggetto *de quo* veniva, di fatto, estromesso dalla possibilità stessa di essere citato in giudizio¹⁹. Da una tale

¹⁶ Sul punto cfr. APOSTOLICUM ROTAE ROMANAE TRIBUNAL, *Decisio "Sedunensis" Dismembrationis paroeciae*, 2 aprile 1912, *coram PERATHONER*, cit., pp. 151-152: "Imo incolae Innerbalenses, ab avvocato quodam anticatholico instigati, eo processerunt ut apud civilem potestatem de episcopalibus decretis conquererentur, et peterent ut erectio paroeciae in Balen nulla declararetur. Quam petitionem tamen foederale Tribunal, utpote serius propositam, reiecit. Iidem qui recursum Tribunali foederali exhibuerant, die 12 septembris 1910 supplices adierunt S.C. Concilii absolutionem implorantes ab excommunicatione quam incurrerant, simul autem postulantes ut eorum querela contra paroeciae dismembrationem apud S. Sedem disceptaretur. Unde controversia, a Summo Pontifice H.S.T. demandata, hodie sub his inter partes concordatis dubiis dirimenda proponitur".

¹⁷ Sul punto cfr. APOSTOLICUM ROTAE ROMANAE TRIBUNAL, *Decisio "Trevirensis" Diffamationis*, 7 febbraio 1913, *coram MANY*, in *S. Romanae Rotae Decisiones seu Sententiae*, V, pp. 116-126.

¹⁸ Cfr. LUIS NAVARRO, *La tutela giudiziaria dei soggetti senza personalità giuridica canonica*, cit., p. 271.

¹⁹ Si afferma in APOSTOLICUM ROTAE ROMANAE TRIBUNAL, *Decisio "Trevirensis" Diffamationis*, 7 febbraio 1913, *coram MANY*, cit., pp. 122-123, che: "Verum 'Redactio' prefatae ephemeridis non est persona moralis proprie dicta, quae ius habeat standi in iudicio; non est enim, in sensu iuris, universitas personarum (quali est civitas, capitulum, collegium, etc.), nec universitas bonorum (veluti fundationes, pia opera, etc.) quae ab auctoritate civili vel canonica competente erecta fuerit ad dignitatem personae iuridicae seu moralis. Insuper dicta 'Redactio' non est persona collectiva, quae sit vere subiectum iurium et onerum. [...] Unio quaedam habetur inter

argomentazione si desumeva, così, la possibilità di essere considerati enti capaci di costituire una parte processuale, in capo, da un lato, a quelli eretti in persona morale, sia ecclesiastica che civile, e, dall'altro, a quelli collettivi che fossero soggetti di diritti e doveri²⁰.

In seguito alla promulgazione del *Codex* del 1917, poi, i soggetti collettivi che fossero privi della personalità morale si ritrovarono a vivere una situazione di *impasse* normativo, non certo caratterizzata per chiarezza e certezza di disciplina, allorché, adoperando largamente schemi concettuali propri delle esperienze giuridiche secolari dell'epoca, il *Codex* finì per favorire l'identificazione del *subiectum iuris* con la persona morale²¹, lasciando, quindi, nell'ombra gli enti che di tale erezione in persona giuridica o morale non avessero beneficiato.

La dottrina canonistica successiva non esitò a frantumarsi in due fazioni: l'una favorevole al riconoscimento della capacità giuridica anche in capo ad enti non personificati, l'altra, al contrario maggiormente restia e legata a schemi giuridici primordiali e formalistici.

ipsos 'Redactionis' socios, quatenus singulorum labor ad unum aliquid (scilicet fasciculum ephemeridis edendum) conducit, sicut unio habetur inter opifices diversarum artium fabrilium in domo aedificanda; sed unio ista non sufficit ad constituendos illos tamquam unum corpus morale, subiectum iurium et onerum respectu aliarum personarum, quarum interesse potest. Unde 'Redactio' ephemeridis Trevirensis citari non potuit ut persona collectiva, ut dicitur 'responsabilis', et ideo, in actione contra ipsam intentata, citari omnino debuit persona privata determinata".

²⁰ *Ivi*, p. 121: "Quod si vero communitas aliqua vel civitas aut collegium citari debeat, tunc sufficit generalis citatio, v.g., citando consules et senatores illius civitatis, aut abbatem et priorem talis monasterii: siquidem huiusmodi nomina collectiva certum corpus repraesentant, illudque totum determinant. [...] si autem citanda sit persona moralis, quae ius habeat standi in iudicio, vel saltem quae sit vere subiectum iurium et onerum, sufficit citatio generalis, scilicet citando administratores aut directores", ove il Supremo Tribunale cita un testo di ANAKLET REIFFENSTUEL, *De oblatione libelli*, Sumptibus Vincenti Castellani: ex Typographia Andreae Phei, Romae, 1620, n. 57, nel quale si ricordava come la parte convenuta dovesse essere, chiaramente, predeterminata nel libello, indicandosi finanche il modo di farlo nei casi in cui essa fosse una persona morale ovvero un soggetto privo di erezione in forma canonica.

²¹ Sul punto cfr. GAETANO LO CASTRO, *Personalità morale e soggettività giuridica nel diritto canonico (Contributo allo studio delle persone morali)*, cit., pp. 137-138, ad avviso del quale la personalità era "l'unico strumento adeguato a creare nuovi soggetti". Se non vi era l'atto di erezione dell'autorità, mediante il quale veniva conferita la personalità giuridica o morale, non vi era un soggetto di diritti e di doveri.

In ordine alla prima opzione teorica, va rammentato come, da parte dei suoi sostenitori, si considerasse il diritto di associazione, in quanto vero e proprio *ius naturale* in capo ai fedeli, idoneo a conferire, ai membri della Chiesa, la possibilità di creare nuovi soggetti di diritto. Detti enti associativi, di natura privata, erano suscettibili di essere inseriti all'interno della sistematica ordinamentale canonica allorquando avessero ricevuto l'approvazione da parte dell'autorità ecclesiastica ovvero in caso di perseguimento di fini di pietà e carità, giungendo a possedere una capacità giuridica propria, benchè di tipo imperfetto e/o limitato ad alcuni, specifici, settori²².

Dal punto di vista più strettamente processuale, invece, non è mancato chi abbia dedicato copioso spazio alla situazione giuridica degli enti non personificati, analizzando, oltre alla capacità di essere parte

²² Sul punto cfr. PHILIPPUS MAROTO, *Institutiones Iuris Canonici ad normam Novi Codicis*, Tomo I, Editorial del Corazón de Maria, Madrid, 1918, pp. 437-438, il quale propendeva per l'attribuzione di una certa forma di personalità agli enti associativi privati, stabilendo, tuttavia, una distinzione tra le persone collettive, le persone morali naturali e le persone morali codiciali; da tale distinzione emergeva una profonda significatività attribuita alla funzione del diritto naturale nell'ordinamento canonico: "*Persona moralis in iure naturali sive in sua generica notione significat societatem cuius ius distinctum est a iure singulorum, scilicet quae constituit subiectum iuridicum diversum a membris quibus componitur. Inde differt a persona collectiva in qua non congregatio ipsa, sed personae quae coadunantur sunt verum subiectum iurium. Personae moralis naturalis ad bonum commune sociorum, eorum saltem qui in societate perseverant, dirigitur, ita ut praescindere non possit ab omnibus membris simul sumptis, quia fine et subiecto careret, potest tamen a pluribus praescindere, donec societas vere (moraliter) perseveret, quia singuli, dum collegium ingrediuntur, in favorem omnium iura sua vel bona aut cooperationem ita afferunt sive promittunt ut his rebus vel iuribus reapse qua personae singulares, expolientur. [...] Haec practica utilitate non carent. Etenim: 1° nihil repugnat quod etsi Ecclesia alicui associationi personalitatem iuridicam completam, quae in iure describitur, non tribuat, quoad aliqua tamen recognoscat in ea veram personalitatem moralem sed imperfectam, seu ad quasdam determinatas res circumscripam; 2° non adeo facile concludi potest associationes quae in nostro iure personalitate iuridica ad sensum Codicis non gaudent, esse meras personas collectivae". Cfr. anche MATTHAEUS CONTE A CORONATA, *Institutiones Iuris Canonici*, vol. I, Marietti, Torino, 1928, p. 48, il quale fa riferimento alle *personae privatae* o *collectivae* "*quae secundum rei naturam ex qualibet personarum physicarum aggregatione exsurgit indipendenter a qualibet humana auctoritate publica*", considerando, peraltro, come esse presentino una certa capacità giuridica: "*Aliqualem autem personalitatem seu capacitatem iuridicam etiam personas morales privatas seu collectivae habere etiam in iure nostro omnino affirmandum putamus: immo et varios gradus huiusmodi personalitatis imperfectae ex ipso Codice distinguere possumus*".*

propria delle aggregazioni associative, anche la situazione *stricto sensu* dinamica, in giudizio, di quelle *universitates* nate per volontà dei privati e operando, tra gli enti privi di personalità ma abilitati a possedere la capacità di essere parte nel processo, una distinzione tra: a) le associazioni meramente approvate²³; b) le *consociationes mere privatae*²⁴ e c) le persone morali civili, associazioni di fatto e patrimoni autonomi²⁵. Il percorso argomentativo seguito si basa, innanzitutto, sulla circostanza per cui se l'ordinamento canonico attribuisce alcune tipologie di diritti, a carattere spirituale, ad un determinato ente (e ciò si verifica per le associazioni che abbiano ricevuto l'approvazione da parte dell'autorità competente), ciò non può che comportare la capacità di quest'ultimo di

²³ Sul punto cfr. FRANCESCO ROBERTI, *De processibus*, vol. I, cit., p. 513, ad avviso del quale: “*Associationes simpliciter adprobatae etiam in Codice recenseantur (c. 708, 686 §1, etc.). Codex expresse negat has pias uniones esse personas iuridicas, sed easdem declarat capaces obtinendi gratias spirituales ac praesertim indulgentias (c. 708). Ergo ex parte saltem recognoscit; et hae consociationes quae, praeter ea quae sunt ordinis naturalis, possunt quaedam saltem iuria spiritualis acquirere, eadem iura procul dubio possunt urgere in processu; ideo quoad iura ipsis recognita capacitatem partis habent*”.

²⁴ *Ibidem*: “*Adsunt quoque consociationes mere privatae, ad finem pietatis vel caritatis in Ecclesia constitutae e.g. pii coetus (cfr. can. 2003, §1), comitatus ad finem religionis vel caritatis quae nec erectionem nec adprobationem receperunt. [...] Quamvis eiusmodi associationes non possint sibi adscribere iura quae tantum ex erectione vel adprobatione adquiruntur, nihilominus uti associationes fidelium existunt et ob finem pietatis vel caritatis moderamini Ecclesiae subiuciantur. Igitur quoad iura quorum sunt naturaliter capaces, et ipsae privatae consociationes possunt in iudicio tamquam partes consistere*”.

²⁵ *Ivi*, p. 514, nel senso che: “*Personae morales civiles legitimae constitutae, itemque consociationes de facto quibus vel ex mandato aut negotiorum gestione aliqua capacitas partis iure civili agnoscitur, itemque patrimonia autonoma (e.g. hereditas iacens) legitime administrata, eandem quam in foro civili, in foro ecclesiastico capacitatem servant, nisi quid iure naturali aut divino aut canonico obstat*”. In materia di patrimoni autonomi, con destinazione specifica, c.d. “*Zweckvermögen*”, di rilievo è l'acuta osservazione di ANTONIO GUARINO, *Patrimoni “destinati” e ordinamento italiano*, cit., p. 76, n. 11, il quale nota come, in quest'ambito, raffrontando la disciplina dei due Codici, si verifichi un *trend* opposto a quello consueto, dal momento che “è l'ordinamento canonico a subire l'influenza dell'atteggiamento statutale di remora verso la configurabilità di patrimoni stabilmente destinati, privi di un autonomo riferimento a forme di personalità giuridica. Cosicché, nel *Codex iuris canonici* del 1983 la disciplina delle pie fondazioni non autonome viene innovata, poiché le stesse ora durano *ad diuturnum tempus*, a differenza di quanto prevedeva il Codice piano-benedettino del 1917, che ne stabiliva la perpetuità”. Cfr. anche GENNARO FUSCO, *Le “pie fondazioni” nella legislazione canonica vigente*, in *Diritto e Religioni*, 14, VII, 2/2012, p. 39.

esigere, processualmente, i diritti medesimi²⁶, seppur con le eventuali limitazioni da parte del diritto naturale, divino o canonico²⁷.

Conclusioni non dissimili sono state, invero, raggiunte, anche ragionando secondo una prospettiva maggiormente positivista e meno giusnaturalistica di quella summenzionata, laddove autorevole dottrina, sulla base della normativa codicistica, ha tentato di dimostrare come, nel diritto della Chiesa, oltre alle persone morali debbano fregiarsi della qualifica di soggetti di diritto, tecnicamente intesi, anche i titolari di alcune, determinate, situazioni giuridiche soggettive²⁸. Sulla base di tale constatazione si è potuto concludere nel senso che la personalità giuridica altro non costituirebbe se non un tipo speciale di soggettività²⁹, alla stregua di un velo frapposto dinanzi ad essa³⁰; tesi, peraltro, che ha acquisito pacifica cittadinanza presso alcuni ordinamenti giuridici

²⁶ In questo senso cfr. LUIS NAVARRO, *La tutela giudiziaria dei soggetti senza personalità giuridica canonica*, cit., p. 274, il quale aggiunge che “tutti gli enti citati sono *naturaliter* capaci di alcuni diritti, e quindi nelle cause riguardanti tali diritti possono essere parte in giudizio”.

²⁷ Su questo punto cfr. RAFAEL FIGUEROA, *La “persona standi in iudicio” en la legislación eclesiástica*, cit., p. 115, il quale, trattando della possibile nullità della sentenza per mancanza di capacità processuale, così si esprime: “*La falta de la personalidad moral no es necesariamente causa de nulidad, ya que existe una opinión, según la cual, ciertas asociaciones piadosas meramente privadas, tienen capacidad de parte, de modo que ellas pueden acusar y ser acusadas en los tribunales eclesiásticos*”. In argomento si rinvia anche a MARCELINO CABREROS DE ANTA, *Comentarios al Código de Derecho Canónico*, vol. III, BAC, Madrid, 1964, p. 373.

²⁸ Cfr. MARIO CONDORELLI, *Destinazione di patrimoni e soggettività giuridica nel diritto canonico. Contributo allo studio degli enti non personificati*, cit., p. 133, il quale osserva come “[...] analogamente a quanto ha fatto la dottrina civilistica la quale, osservata negli enti non personificati la sostanza della soggettività giuridica, ha reagito all’affermazione dell’impossibilità di scorgervi anche la forma di essa, tentando di conciliare il fenomeno col dato legislativo mediante le formule della soggettività imperfetta e della quasi-personalità; allo stesso modo la dottrina canonistica si è cimentata in tentativi di mediazione alla ricerca di un compromesso tra il fatto e la norma, proponendo la formula della *personalità imperfetta o limitata*”.

²⁹ *Ivi*, pp. 137-138, nel senso che “[...] la persona giuridica non esaurisce il novero dei soggetti di diritto diversi dalla persona fisica; ed è l’esame della concreta normativa canonistica che induce, appunto, a disconoscere ogni valore alla premessa secondo la quale sarebbe proprio la legge a valersi del termine ‘*persona giuridica*’ per indicare ogni soggetto diverso dalla persona fisica”.

³⁰ Cfr. BERARDINO LIBONATI, *Holding e investment trust*, Giuffrè, Milano, 1959, p. 214, il quale, però, sembra tacciare tutti coloro i quali si adoperano nel senso di un superamento della personalità giuridica, di sottrarsi ad un’indagine piena e seria su cosa, tale velo, costituisca in realtà.

secolari, proclivi ad oltrepassare i rigidismi legati ad una concezione troppo formalistica della personalità, quale derivante, esclusivamente, dalla concessione della qualifica di persona giuridica³¹.

Sulla base di una simile impostazione, non è stato difficile, da un punto di vista sostanziale, esprimersi in senso processuale affermando che “anche nella Chiesa queste entità organizzate, siano patrimoni di destinazione o associazioni ecclesiastiche non riconosciute, devono trovare nel processo lo spazio di tutela proporzionato agli interessi e alle situazioni che di fatto la realtà del diritto riconosce loro. Va, dunque, riconosciuta la possibilità che gruppi di fedeli, legittimi *christifidelium coetus*, siano ammessi ad agire in giudizio per la tutela di interessi spirituali o patrimoniali riferibili al gruppo come entità unitaria”³².

L'altra posizione dottrinale della quale si è dato contezza, orientata alla negazione della capacità giuridica e, dunque, della capacità di essere parte, in capo agli enti collettivi, ha occupato un ruolo di dominanza soprattutto nella dogmatica successiva al *Codex* piano-benedettino, ove non si rinvenivano specifiche disposizioni normative atte a proclamare la capacità giuridica e processuale di aggregazioni che non avessero ottenuto l'erezione in persona morale. Ne derivava, così, un vero e proprio monopolio dell'attribuzione di persona giuridica riservato ai soggetti battezzati ed alle persone giuridiche erette *ipso iure* o mediante decreto della competente autorità ecclesiastica³³, con la conseguenza che il *trend* della gerarchia ad inquadrare ed assimilare le nuove forme associative, allorquando esse dimostrassero un elevato grado di organizzazione e sul presupposto di una conformità dei loro fini con

³¹ Cfr. MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 208-209, il quale osserva come “la parola ente [...] altro non significa che esistente, una realtà cioè che vive ed agisce non solo di fatto ma anche giuridicamente, consentendo di ampliare il concetto di soggettività e di estenderlo, oltre che alle persone fisiche, anche a quelle giuridiche di qualsiasi tipo [...] e con un'ampia gamma di qualificazioni che va ben al di là dai contenuti nominalistici [...]”.

³² In questi termini cfr. ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, (voce) *Parte nel processo (diritto canonico)*, cit., p. 983.

³³ Cfr. cann. 87 e 100 *C.I.C.* del 1917.

quelli della Chiesa, negli schemi tipici del *Codex*, si scontrava, inevitabilmente, “con la resistenza dei gruppi che, non avendo trovato o non volendo trovare alcuna garanzia e collocazione nell’ordinamento canonico, e malgrado la necessità di aver riconosciuta una certa rilevanza giuridica, temono, così, di vedere snaturata la loro funzione”³⁴.

All’interno della trattazione degli enti collettivi, invero, da parte di tale orientamento, è possibile rinvenire una duplice costante: da un lato, quella di riconoscere come essi costituiscano enti esistenti *de facto*, in virtù del diritto naturale e, di conseguenza, dotati di diritti specifici meritevoli di essere riconosciuti dall’autorità ecclesiastica, “quantunque alcuni ne possano essere approvati, lodati, raccomandati ecc.”³⁵; dall’altro quella di sottolineare, ripetutamente, la non appartenenza, di tali enti, al novero delle persone morali e, di conseguenza, l’impossibilità a presentare gli attributi caratteristici della personalità³⁶.

In particolar modo non sono mancate voci autorevoli le quali, benché propense al riconoscimento della circostanza che, prima di un atto di concessione della personalità morale, “*associatio vel institutio sane, in quantum legitime condita, gaudet iuribus essentialibus vi ipsius legis naturalis omni societate et institutioni legitime conditae qua tali competentibus (quae jura, ut patet, ab auctoritate publica ecclesiastica, aequae ac ab auctoritate publica civili, recognoscenda sunt et reverenda); quinimo, si positive approbata est ab auctoritate ecclesiastica competenti, vere ecclesiastica est et qua talis regimini ecclesiastico subjecta*”, hanno, poi, affermato come “*non autem est persona moralis in*

³⁴ Cfr. MARIO TEDESCHI, *Preliminari a uno studio dell’associazionismo spontaneo nella Chiesa*, cit., p. 5.

³⁵ In questo senso cfr. LUIS NAVARRO, *La tutela giudiziaria dei soggetti senza personalità giuridica canonica*, cit., p. 275.

³⁶ Sul punto cfr. FRANCESCO RUFFINI, *La classificazione delle persone giuridiche in Sinibaldo dei Fieschi (Innocenzo IV) ed in Federico Carlo di Savigny*, cit., p. 10, il quale osserva che la Chiesa “di fronte al sempre più rapido [...] accentrimento della costituzione ecclesiastica e al suo cristallizzarsi in una rigida gerarchia di uffici e di enti [...] veniva asservendo e immobilizzando sotto di sé tutto l’elemento laico come semplice oggetto passivo di amministrazione”.

*Ecclesia, ac proinde non gaudet statu juridico personis moralibus in Ecclesia specificè propriis*³⁷.

D'altra parte, qualora si consideri che le persone morali costituiscono “*determinatorum jurium et obligationum subjecta, a personis physicis actualiter eam constituentibus vel regentibus distincta, ad proprium finem Ecclesiae stabiliter obtinendum apprime ordinata*”³⁸, e che tale personalità si ottiene, unicamente, mediante l'atto costitutivo dell'autorità ecclesiastica³⁹, allora può intendersi che la soggettività degli enti non personificati vada ricondotta, ad avviso della stessa dottrina, all'insieme dei membri che la compongono⁴⁰.

Le *personae mere collectivae in Ecclesia*, invero, create dalla libera volontà dei fedeli organizzati, sono ammesse nel diritto canonico, sono suscettibili di essere lodate e raccomandate, “*et quadam capacitate juridica solis personis moralibus propria, ut capacitate bona propria possidendi*”⁴¹. Ad una tale capacità patrimoniale dovrebbe, inoltre, aggiungersi la capacità di esercitare una adeguata tutela processuale, la

³⁷ In questo senso cfr. GOMMARUS MICHIELS, *Principia generalia de personis in Ecclesia*, cit., pp. 394-395.

³⁸ *Ivi*, p. 396.

³⁹ *Ivi*, p. 395: “*In Ecclesiae enim non agnoscitur nisi una personalitas moralis proprie dicta, ad quam acquirendam non sufficit mera recognitio auctoritatis competentis, sed requiritur actus ipsius personalitatis moralis constitutivus*”. Ciò altro non sarebbe se non una conseguenza del carattere eminentemente pubblico della personalità morale nella Chiesa: “*Omnis personalitas juridica sit essentialiter publica aut non sit*” (*Ivi*, p. 397, n. 2).

⁴⁰ Sul punto cfr. JAIME TORRUBIANO RIPOLL, *Novísimas instituciones de Derecho Canónico acomodadas al nuevo Código ordenado por el Papa Pio X*, Excelsior, Madrid, 1919, p. 223, n. 293, nel senso che la persona collettiva “*es aquella en la cual los derechos sociales no son sino la suma de los derechos de cada uno de los socios, los cuales se ejercen en común en nombre de cada uno*”.

⁴¹ Cfr. GOMMARUS MICHIELS, *Principia generalia de personis in Ecclesia*, cit., p. 396, il quale, cercando di offrire una delucidazione di tali beni, chiarisce che: “*Dicimus 'bona propria', a bonis sociorum distincta et personae collectivae qua tali propria; quapropter, si quae bona possideant, ea possident nomine eorum qui bona dederunt et nomine eorum administrant; soluta autem societate, bona inter socios dividuntur*”. In senso analogo cfr. MATTHAEUS CONTE A CORONATA, *Institutiones Iuris Canonici*, vol. I, cit., p. 149, il quale riflette sulla strana circostanza per cui da un lato, sembrerebbe che i soci possiedano ed amministrino i beni che non sono loro propri, e, dall'altro, che, in caso di scioglimento, siano autorizzati a procedere alla distribuzione dei beni *de quibus* tra loro.

quale è considerata alla stregua di un tipico ed evidente indizio della personalità morale⁴².

Un siffatto orientamento dottrinale ha avuto significative strascichi anche su quelle impostazioni secondo le quali le *personae collectivae* sarebbero abilitate ad agire in giudizio unicamente mediante lo strumento del litisconsorzio, riconducibile, perciò, ad una forma di soggettività *uti singulis*, alla stregua di “compagni di litigio”⁴³. Tuttavia, in un caso, si ammise, in qualità di pura e semplice eccezione, una certa soggettività in capo ad un gruppo di fedeli, quantunque privi del requisito della personalità giuridica, riconoscendosi loro la capacità di introdurre una

⁴² Cfr. GOMMARUS MICHIELS, *Principia generalia de personis in Ecclesia*, cit., p. 461: “*Haec capacitas, in iure canonico antiquo aequae ac in iure vigenti indubitanter admissa, revera haberi debet tamquam characteristicum personalitatis indicium; ea enim cuicumque personae morali sine ulla exceptione competit*”. Pur non negando esplicitamente la capacità *standi et agendi in iudicio* delle persone collettive, lo stretto collegamento con la personalità morale fa sì che si possa supporre che tale capacità sia esclusiva delle persona morali. Inoltre desta perplessità, come osservato da LUIS NAVARRO, *La tutela giudiziaria dei soggetti senza personalità giuridica canonica*, cit., p. 277, n. 35, che tale, autorevole, dottrina colleghi così strettamente tale capacità alla persona morale, non operando riferimento alcuno alla capacità dei soggetti non personificati, citando, d’altra parte, come precedente nel diritto antico la Decretale di Innocenzo III nella quale ad una *universitas scholarium* si riconosce la capacità di agire e di difendersi tramite un procuratore, senza che, a quei tempi, potesse certo parlarsi di persone morali. Sul punto cfr. INNOCENZO III, *Quia in causis*, X.1.38.7: “*Quia in causis, quae contra vos et pro vobis moventur, interdum vestra universitas ad agendum et respondendum commode interesse non potest, postulastis a nobis, ut procuratorem instituere super hoc vobis de nostra permissione liceret. Licet igitur de iure communi hoc facere valeatis, instituendi tamen Procuratorem super his auctoritate praesentium vobis concedimus facultatem*”.

⁴³ Cfr. EDUARD EICHMANN, *Das Prozeßrecht des Codex Iuris Canonici*, Verlag Ferdinand Schöningh GmbH, Paderborn, 1921, p. 92, nel senso che: “*Gesellschaften, Vereine (z.B. Kirchenbauvereine), welche nicht juristische Persönlichkeit besitzen, können nur als Streitgenossen auftreten*”. Lo stesso autore, peraltro, in altra sede, poneva in evidenza le conseguenze della mancanza di personalità giuridica: “*Von dem organisierten Personenverband mit eigener Rechtssubjektivität unterscheidet sich der gewöhnliche Verein. Rechte und Verbindlichkeiten des Vereins sind gemeinsame Rechte und Verbindlichkeiten der Vereinsmitglieder, der Verein ist als solcher nicht rechts-, vermögens-, erwerbs-, partei-, prozeß- und deliktsfähig. Der Verein kann sich auflösen und eine Aufteilung des Vermögens vornehmen. Im Prozeß treten die Vereinsmitglieder als aktive bzw. Passive Streitgenossen auf usw.*” (Cfr. IDEM, *Kirchenrecht*, Verlag Ferdinand Schöningh GmbH, Paderborn, 1929, p. 98.).

causa di beatificazione e di canonizzazione, così come previsto, come si è evidenziato altrove, esplicitamente dalla normativa canonica⁴⁴.

Analizzando la normativa del *Codex* del 1983, invece, ed in particolar modo il can. 113, §2, *C.I.C.*, potrebbe sembrare che anche nella nuova disciplina vi sia un esclusivo riconoscimento della qualità di soggetti di diritti ed obblighi unicamente in capo alle persone fisiche e giuridiche ufficialmente riconosciute. Tuttavia il complesso delle disposizioni normative sul tema mette in luce la presenza di soggetti che operano *de facto* all'interno della realtà ecclesiale⁴⁵. Trattasi, ad avviso di autorevole dottrina, di specifici centri di attribuzione di alcune situazioni giuridiche attive o passive, ai quali non può fare a meno di ricondursi una forma, più o meno estesa, di capacità giuridica⁴⁶, giacché rivestono, a pieno, il ruolo di soggetti di diritti pur non essendo riconosciuti come persone giuridiche *stricto sensu* intese⁴⁷.

⁴⁴ Cfr. EDUARD EICHMANN, *Das Prozeßrecht des Codex Iuris Canonici*, cit., p. 92, n. 2: “*Als legitimus coetus Christifidelium, welcher nach c. 2003, §1 zur Antragstellung behufs Eröffnung eines Beatifikations - oder Kanonisationprozesses berechtigt ist, wird nicht bloß eine juristische Person des kirchlichen Rechts, z.B. ein Orden, zu verstehen sein, sondern jeder erlaubte Verein und jede Versammlung von Katholiken auch wenn der Verein oder die Versammlung keine juristische Persönlichkeit besitzen*”.

⁴⁵ Cfr. GAETANO LO CASTRO, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, cit., p. 110, il quale sottolinea il fatto che il can. 113, §2, *C.I.C.* non comporta una netta chiusura della soggettività, definendola una “norma apparentemente esplicativa del concetto di persona giuridica, innecessaria nel suo significato letterale (giacché sempre le persone giuridiche sono state intese come soggetti di diritti e di obblighi nell'ordinamento), cui si può attribuire un qualche senso solo se la s'intende sistematicamente come norma di chiusura della soggettività giuridica [...] ma per tale aspetto cozzante contro la complessità del sistema, che non può fare a meno d'ammettere (come avveniva vigendo il vecchio Codice), fenomeni di soggettività fuori del conferimento specifico della personalità”.

⁴⁶ Cfr. PEDRO LOMBARDÍA, *Lezioni di diritto canonico*, cit., p. 182, il quale osserva come “la nozione di persona giuridica, tuttavia, non abbraccia la totalità delle ipotesi nelle quali collettività o patrimoni appaiono come soggetti di imputazione di diritti, doveri, legittimazioni, capacità; giacché gli ordinamenti giuridici presentano esempi di imputazioni di situazioni attive o passive ad entità alle quali non è stata attribuita formalmente la condizione di soggetti di diritto, mediante la qualificazione come persone giuridiche. In tali casi siamo in presenza di entità che, senza avere la qualifica generale di soggetti di diritto o di *persone giuridiche*, agiscono, tuttavia, come centri d'imputazione delle situazioni giuridiche particolari che l'ordinamento riconosce loro”.

⁴⁷ *Ivi*, p. 189: “Nel Codice è previsto un significativo esempio di soggetto senza personalità; l'attaccamento a vecchi schemi tecnici può aver indotto il legislatore a negare a tale ipotesi la condizione di soggetto. Questa inevitabilmente, tuttavia, si darà

Già durante i lavori per la codificazione della Chiesa latina, non vi era chi non avesse evidenziato come le associazioni prive di personalità costituissero, senza nulla invidiare alle persone giuridiche riconosciute dall'autorità competente, dei veri e propri soggetti di diritto⁴⁸, portando ad affermare, riguardo alla distinzione tra enti riconosciuti e non, che “per quanto in sé ricca di conseguenze giuridiche relevantissime, questa distinzione [...] va relativizzata, ridimensionata e, soprattutto, riportata alle sue radici funzionali [...]”⁴⁹.

La frangia dottrinale maggiormente accorta e sensibile al fenomeno associativo si è prodigata, negli anni successiva alla promulgazione del *Codex*, al fine di approfondire la natura e lo spessore giuridico di tali entità prive di personalità giuridica, sottolineandone, in particolare, due aspetti: da un lato, la circostanza per cui tutti i soggetti associativi sembrano caratterizzarsi, nella maggior parte dei casi, per la radicata presenza di un “gruppo umano, portatore, nella Chiesa, di interessi e di situazioni giuridiche”; dall'altro, la speculare considerazione che di tali gruppi umani è chiamato, inevitabilmente, ad avere l'ordinamento⁵⁰. Peraltro, la condizione unitaria degli aggregati *de quibus* non può che riflettersi anche sui beni dell'associazione priva di personalità, nella misura in cui il patrimonio conserva il carattere unitario, che si riflette

nella pratica, per determinati effetti, anche se il soggetto non riuscirà ad ottenere il riconoscimento come persona giuridica (cfr. can. 310)”. Cfr. anche LUIS NAVARRO, *Diritto di associazione e associazioni di fedeli*, cit., p. 85, n. 119.

⁴⁸ In questo senso cfr. MARIO CONDORELLI, *Considerazioni problematiche sul concetto e sulla classificazione delle persone giuridiche nello “Schema de Populo Dei”*, cit., p. 452, ad avviso del quale “il diniego della personalità giuridica non comporta necessariamente diniego della soggettività, ma solo di quella particolare forma di soggettività che viene attribuita mediante l'*erectio* canonica agli enti che assumono (ed in quanto assumono) una determinata struttura ed una particolare organizzazione stabilite dalla legge”.

⁴⁹ In questi termini ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, *Dinamiche interne e proiezioni esterne dei fenomeni associativi nella Chiesa*, cit., p. 498.

⁵⁰ *Ivi*, p. 500, la quale osserva come, per quanto concerne le associazioni senza personalità, “questa considerazione sintetica è meno intensa e l'ordinamento lascia che il gruppo, centro di interessi e di attività, esprima la sua fondamentale unitarietà attraverso congegni e meccanismi giuridici più vari ed articolati, meno immediatamente palesi ed efficaci”, pur non significando, ciò, che il gruppo non costituisca un autentico soggetto di diritto.

anche nei rapporti di ogni socio con il patrimonio associativo⁵¹. Secondo questa prospettiva nessuno, come singolo, è un *dominus* di una parte di essi, quanto, piuttosto, *condominus* o *compossessor* in riferimento al patrimonio dell'ente collettivo.

In quest'ottica non sembra, perciò, pienamente soddisfacente il ricorso alla figura del mandante per l'esercizio dei diritti e l'adempimento dei doveri, alla stregua di un rapporto di mandato tra persona fisica ed *universitas*. Più coerente sarebbe, invece, ipotizzare un tale rapporto sulla base di quello tipico di rappresentanza del soggetto, come accade nel caso delle persone giuridiche (*ex can. 118 C.I.C.*)⁵².

Tali caratteristiche, comuni ad ogni realtà associativa nella Chiesa, fanno sì, come è stato acutamente osservato, che “la condizione giuridica delle associazioni non riconosciute va, per molti aspetti (non certo per tutti), parificata a quella delle associazioni personificate, e anche alle prime compete, come alle seconde, la qualità di soggetti di diritto distinti dalle persone dei membri”⁵³.

Le considerazioni sin qui operate consentono una deduzione abbastanza obbligata: la questione afferente alla *capacitas agendi in iudicio* degli enti privi di personalità si collega, necessariamente, al profilo della loro soggettività sostanziale. In ambito civilistico, d'altra parte, una simile interconnessione è stata abilmente sottolineata in dottrina, evidenziando come “la capacità giudiziaria non è determinata dal diritto processuale, ma dal sostanziale, il quale stabilisce chi siano i soggetti di diritto, come si acquisti la personalità giuridica, e in quali

⁵¹ Cfr. RAFAEL NAVARRO VALLS, *Las asociaciones sin personalidad en derecho canónico*, cit., p. 553, il quale, pur individuando nelle associazioni di cui al can. 310 C.I.C. una certa forma di soggettività, evidenzia come, a tenore della norma, tale soggettività svanisca dal momento che “*el patrimonio puramente asociativo sufrirá necesariamente todas las vicisitudes a que pueden verse sometidos los bienes de los socios. De aquí que si contraen obligaciones serán los socios los que respondan personalmente por su cumplimiento, salvo que los estatutos indiquen lo contrario*”.

⁵² In questo senso cfr. LUIS NAVARRO, *La tutela giudiziaria dei soggetti senza personalità giuridica canonica*, cit., p. 280.

⁵³ Cfr. ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, *Dinamiche interne e proiezioni esterne dei fenomeni associativi nella Chiesa*, cit., p. 499.

modi enti privi di personalità giuridica possano stare in giudizio (ad es. art. 36, 529, 2298, c.c.)”⁵⁴.

Una attenta analisi, *rebus sic stantibus*, non può che ricondurre la questione processuale all’esistenza ed all’identificazione del soggetto, mettendo in risalto come “il problema della capacità processuale si presenta spesso come un problema di identificazione dei soggetti nei cui confronti l’azione può e deve essere proposta [...]. Questo problema è, anzi, infinitamente più vasto di quanto le fattispecie degli artt. 36 ss. c.c. non lascino supporre: ma è evidente che non è un problema di capacità processuale, ma se mai di legittimazione; quantomeno sotto l’aspetto della capacità processuale si nasconde un autentico problema di esistenza del soggetto, e quindi della sua legittimazione ad agire e ad essere convenuto in giudizio”⁵⁵.

Anche la dottrina canonistica si è posta l’interrogativo circa la possibilità di strutturare un collegamento tra la *capacitas agendi in iudicio* e la soggettività sostanziale, passando per la strada che riconosce l’esistenza di un soggetto nei gruppi non personificati e, di conseguenza, riconosce loro tale capacità⁵⁶, in netto contrasto con il tenore della risposta autentica della Pontificia Commissione e delle risoluzioni della Segnatura Apostolica⁵⁷, soprattutto, come si è evidenziato, in tema di

⁵⁴ Cfr. SALVATORE SATTA, (voce) *Capacità processuale civile*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 1960, p. 131.

⁵⁵ *Ivi*, p. 133.

⁵⁶ Cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Il patrocinio forense e la “concezione istituzionale” del processo canonico*, cit., pp. 440-441, il quale, attribuendo ad ogni soggetto titolare di un bene giuridicamente protetto dall’ordinamento la *capacitas agendi in iudicio*, osserva che “[...] la giustizia sarà garantita soltanto quando ogni bene è protetto da qualsiasi danno ingiusto, recato da qualsivoglia tipo di soggetto - non esclusi quindi i titolari della potestà ecclesiale - mediante la possibilità di rivolgersi ad un organo indipendente rispetto al contraddittorio. Perciò esiste, ed è necessario proteggere la sua operatività, il giudizio contenzioso-amministrativo. I titolari di detti beni possono essere persone fisiche - battezzate o non battezzate (cf. can. 1476) - o collettività personalizzate dall’ordinamento o anche non personalizzate *stricto sensu*. Da questo punto di vista, ogni soggetto può essere parte - attore o convenuto - in un processo, personalmente o tramite i suoi legittimi rappresentanti (cf. can. 1478)”.

⁵⁷ Sul punto cfr. PAOLO MONETA, *La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all’autorità amministrativa*, cit., pp. 300-301, il quale non può esimersi dal notare che “il riconoscimento in persona giuridica costituisce un indice troppo formale e restrittivo

possibilità, per tali enti, di farsi portatori di interessi a rilevanza comunitaria, *rectius* di interessi diffusi⁵⁸.

Il diritto alla difesa, dunque, esige che tali soggetti possano essere legittimati a domandare una piena ed efficace tutela dei loro diritti ed interessi, non soltanto alla stregua di un agglomerato di individui che agiscono in comune e condividono una medesima istanza, bensì, molto più direttamente, come soggetto unitario di diritto⁵⁹. Chiara risulta, a tal riguardo, l'antitetività di una siffatta, graduale, presa di consapevolezza, rispetto al contenuto del responso della Pontificia Commissione, secondo cui un'associazione di fedeli priva di *recognitio statutorum* non costituirebbe soggetto abile ad esperire valido ricorso, *qua talis*, avverso un decreto emesso dal Vescovo, in una prospettiva ben lontana dalla realtà

per essere preso alla base della legittimazione ad utilizzare i rimedi di giustizia amministrativa. Vi è infatti una ricca realtà associativa - frutto di un diritto fondamentale dei fedeli - che rischia di restare gravemente pregiudicata nella sua capacità di farsi portatrice di esigenze ed interessi largamente avvertiti nella comunità dei fedeli e, come tali, meritevoli di essere ammessi ad usufruire delle forme di tutela previste dall'ordinamento”.

⁵⁸ Cfr. PAOLO MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, cit., p. 57, nel senso che “tale legittimazione a ricorrere [...] non viene, invece, ammessa per le associazioni non riconosciute e, più in generale, per gli enti non eretti formalmente in persona giuridica. Questa limitazione non è in verità espressamente prevista dal *Codex*, che stabilisce, sul piano sostanziale, una incapacità ad essere soggetti di obblighi e di diritti per le associazioni non costituite in persona giuridica (can. 310), senza per altro affrontare il problema di una eventuale capacità di queste associazioni di farsi portatrici di interessi di natura collettiva”. Cfr. anche ILARIA ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, cit., p. 450, la quale, pur ammettendo la necessità accettare il disposto preclusivo della capacità processuale del *coetus fidelium*, così come indicata nel responso della Pontificia Commissione e nei decreti della Segnatura Apostolica, nondimeno osserva che “nell’assetto di giustizia amministrativa della Chiesa [...] si auspica l’estensione della legittimazione attiva anche a quegli enti o formazioni sociali privi di personalità giuridica che siano veramente rappresentativi delle istanze collettive [...]”. In argomento cfr. anche JOAQUÍN LLOBELL, *L’oggetto del contenzioso amministrativo*, in *Ius Ecclesiae*, III, 1991, pp. 143-144.

⁵⁹ Cfr. BENITO GANGOITI, *De jure standi in iudicio amministrativo hierarchico et in Altera sectione Signaturae Apostolicae laicorum paroecialium contra decretum Episcopi qui demolitionem paroecialis ecclesiae decernit*, cit., pp. 403-404, il quale si basa sulla circostanza che il can. 221, §1 *C.I.C.* non opera distinzioni tra fedeli singoli e associati, evidenziando che “*legislator dicit «christifideles» ergo significat singuli et omnes, uti singuli vel in coetu*”. Ad avviso di RAFAEL NAVARRO VALLS, *Las asociaciones sin personalidad en derecho canónico*, cit., p. 553, l’associazione priva di personalità è legittimata ad agire nel processo; tuttavia, a tenore di quanto disposto ex can. 310 *C.I.C.*, essa “*no podrá ser parte en el proceso, sino que actuará representada colectivamente por un mandatario o procurador*”.

sostanziale, in particolare ove si consideri il caso di ricorso inoltrato proprio avverso il decreto negatorio della *recognitio* medesima⁶⁰.

Non sembra affatto, invero, che il ricorso abbia costituito la causa scatenante dalla quale abbia trovato origine, *ex novo*, il gruppo intenzionato ad impugnare l'atto amministrativo, trattandosi, piuttosto, di un'impugnazione presentata dai fedeli i quali abbiano costituito, previamente, una realtà associativa *sua sponte*, secondo la propria libera iniziativa e che non sia non in contrasto con i fini perseguiti dalla *societas ecclesiastica*⁶¹. Proprio per tale ragione, il riferimento della risposta autentica ai fedeli *uti singuli*, i quali agiscano *coniunctim*, sembra, a ben vedere, poco coerente con il loro diritto di associazione. La circostanza che la condizione di soggetto possa o meno essere attribuita, in via esclusiva, a quelle associazioni che abbiano ottenuto la *recognitio statutorum* ai sensi del can. 299, §3, *C.I.C.*, ovvero anche a quelle che siano prive di tale requisito⁶², rappresenta il frutto di una scelta in relazione al valore attribuito allo stesso diritto di associazione

⁶⁰ Cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *Responsa Pontificiae Commissionis Codici Iuris Canonici Authentice Interpretando. I*, cit., p. 268, il quale esprime alcuni rilievi critici nei confronti non tanto della mancata capacità dell'associazione, *qua talis*, ad interporre ricorso, quanto, piuttosto, dell'attribuzione della "*congrua discretionalitate*" al giudice nel valutare il danno anche nel caso di diniego della *recognitio statutorum*".

⁶¹ Su questo presupposto, i ricorrenti non agiranno *itu singuli*, bensì *uti universi*. Sul punto cfr. GIUSEPPE TAMBURRINO, (voce) *Capacità III (Diritto internazionale privato e processuale)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. V, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1988, p. 4, il quale osserva come "di una capacità giuridica e di una capacità di agire può parlarsi anche a proposito di questi enti collettivi: capacità giuridica nel senso che l'ente può essere soggetto di diritti, nei limiti in cui questi possono essere imputati ad un gruppo e con riferimento, mancando una organizzazione autonoma come nelle persone giuridiche, sempre ai singoli componenti che vengono protetti, non in riguardo al loro interesse personale, ma riguardo all'interesse collettivo e del gruppo; capacità di agire nel senso di possibilità di compiere atti giuridici, nei limiti dati dalla natura del gruppo, e attraverso l'attività di rappresentanti o mandatari dei componenti *uti universi*".

⁶² Cfr. ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, *Dinamiche interne e proiezioni esterne dei fenomeni associativi nella Chiesa*, cit., p. 501, la quale fa riferimento, oltre a tale tipologie di associazioni, anche ai "comitati, figura non prevista dal *Codex*, ma ben esistente nell'esperienza concreta, che si potrebbero identificare mediante la caratteristica di non porsi come - potenzialmente - perpetui e neppure durevoli, ma di prefiggersi uno scopo, esaurito il quale, l'ente stesso non ha più ragion d'essere".

riconosciuto dal can. 215 *C.I.C.* e, di conseguenza al *pactum unionis*, per utilizzare una terminologia hobbesiana, stabilito tra i membri⁶³.

Non sono mancate, a questo proposito, voci concordi nel sostenere come l'associazione non potrebbe definirsi esistente, neppure alla stregua di realtà *de facto*, fino al momento della effettiva *recognitio*, giacché “*ante recognitionem, consociatio nec de facto in Populo Dei exstat, sed tantum habentur singuli christifideles*”⁶⁴. Se ciò corrispondesse a verità incontrovertibile, tuttavia, occorrerebbe, legittimamente, domandarsi quale sia l'efficacia dell'atto costitutivo dell'associazione, *ex can. 299, §1, C.I.C.*; più plausibile, invero, si rivelerebbe una qualificazione della *recognitio statutorum* nei termini di una modalità adoperata dall'autorità competente per conferire riconoscimento ad un *quid iam existens*, non soltanto dal punto di vista sociologico e dei rapporti fattuali, ma anche, ed è qui la novità, *stricto sensu*, giuridico, non comportando la mancanza della *recognitio* medesima l'automatica espunzione dell'ente *de quo* dal novero dei soggetti di diritto⁶⁵: la soggettività diventa, in questo modo, “il presupposto, almeno in senso temporale, della capacità e della personalità”⁶⁶.

⁶³ Cfr. ARTHUR VERMEERSCH, *De personae moralis origine seu constitutione*, in *Ius Pontificium*, X, 1930, pp. 288-291, ad avviso del quale le aggregazioni sociali possiederebbero le medesime caratteristiche delle persone fisiche, giacché l'unità deriverebbe dal bene comune perseguito, e l'invulnerabilità dal fatto che la stessa *voluntas Dei* ammette le società di uomini, allorché riconosce lo “*ius existendi ac proin suum bonum consecrandi*”.

⁶⁴ In questo senso cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *Responsa Pontificiae Commissionis Codici Iuris Canonici Authentice Interpretando. I*, cit., p. 268. In senso pressoché analogo si esprimeva, qualche tempo prima, WILLEM ONCLIN, *De personalitate morali vel canonica*, cit., p. 153, ad avviso del quale le *personae collectivae* “*si non erigantur ab ipsa auctoritate ecclesiastica competenti, personae morales seu iuridicae non sunt*”.

⁶⁵ Cfr. LUIS NAVARRO, *Diritto di associazione e associazioni di fedeli*, cit., pp. 77-78: “Le associazioni private esistono, prima di essere riconosciute, in virtù dell'esercizio di un diritto fondamentale riconosciuto, proclamato e sancito dal Codice (can. 215, 299 §1). Perciò queste associazioni di fedeli agiscono fin dall'inizio come associazioni nella Chiesa, ossia come enti in sintonia con i suoi fini e che rispettano i necessari vincoli di comunione”.

⁶⁶ Così MARIO TEDESCHI, *Preliminari a uno studio dell'associazionismo spontaneo nella Chiesa*, cit., p. 54, il quale, alla n. 28, utilizza una convincente metafora per spiegare il rapporto di progressione tra i summenzionati elementi: “Si pensi ad un sasso che cade nell'acqua: il sasso è l'associazione nel momento in cui nasce, l'acqua

Anzi: se non si vuole giungere al punto di depauperare, totalmente, di contenuto il diritto dei fedeli di costituire liberamente associazioni, in base alle proprie, personali e comunitarie, istanze⁶⁷, occorre riconoscere chiari effetti giuridici all'atto costitutivo, individuando, in tal modo, nell'associazione, un soggetto potenzialmente idoneo a godere del diritto alla *recognitio statutorum*⁶⁸.

Abbracciando una prospettiva sostanziale del fenomeno associativo nella Chiesa, dunque, ci si rende immediatamente conto di come la risposta autentica non offrirebbe affatto una soluzione soddisfacente, lasciando la *vexata quaestio* circa il riconoscimento, ai soggetti privi di personalità, della *capacitas agendi in iudicio*, più aperta che mai. Come è stato acutamente osservato, infatti, “applicando la norma secondo cui le leggi che restringono l'esercizio dei diritti sono sottoposte a interpretazione stretta (cfr. can. 18), si potrebbe pensare che la risposta faccia riferimento al ricorso gerarchico contro un decreto del Vescovo e quindi sarebbe applicabile unicamente alla capacità *agendi* nel processo contenzioso-amministrativo (in quanto collegato con il ricorso

l'ordinamento in cui essa inizia ad agire. La caduta causerà la formazione di una serie di cerchi concentrici nel primo dei quali può configurarsi la soggettività giuridica, nel secondo la capacità e nel terzo la personalità”.

⁶⁷ Cfr. PIERO BELLINI, *Sui caratteri essenziali della Potestas indirecta in temporalibus*, in AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del Congresso Internazionale di diritto canonico. Roma, 14-19 gennaio 1970*, vol. II, cit., p. 166, il quale, in relazione alla partecipazione dei fedeli al governo della Chiesa, nota che “la Chiesa del Concilio mostra chiaramente di voler abbandonare il tipo sinora praticato di collegamento al vertice con gli apparati politici di governo [...] e di volerlo sostituire con un collegamento di tutt'altro genere [...] direttamente allacciato, alla base della compagine sociale, con le singole coscienze morali dei *cives-fideles*”.

⁶⁸ Cfr. MARIO TEDESCHI, *Preliminari a uno studio dell'associazionismo spontaneo nella Chiesa*, cit., p. 61, il quale evidenzia una manifesta contraddizione, giacché “se pubblicità equivale ad erezione o approvazione e se solo queste figure comportano una rilevanza giuridica, le associazioni private, anche nel caso in cui ottengano il *decretum laudis* o la *commendatio* [...] resterebbero nel campo del giuridicamente irrilevante”. L'A., tuttavia, con sapiente equilibrio, osserva d'altra parte che “anche coloro che individuano nel diritto di associazione dei fedeli motivi di carattere personale, comunitario e politico che non hanno nulla a che vedere con le finalità proprie della gerarchia, ne snaturano il contenuto allorché pongono in evidenza che la gerarchia deve vigilare che i fedeli non perseguano fini diversi e che, in fondo, il diritto fondamentale di associazione deve essere formalizzato dalla legislazione futura della Chiesa”.

gerarchico), lasciando intatta la capacità processuale nel processo giudiziario”⁶⁹. Tuttavia una simile soluzione, oltre alla circostanza di mostrarsi eccessivamente parziale, formale e positivista, non rientrerebbe neppure nella logica della *capacitas agendi* dei soggetti nell’ordinamento canonico, in quanto “riconoscerebbe la capacità in ambito processuale (processo ordinario) e la negherebbe in un altro (processo contenzioso-amministrativo)”⁷⁰.

La capacità *de qua* dovrebbe, in realtà, afferire logicamente quei diritti, facoltà, interessi e finanche doveri che siano propri del soggetto in questione⁷¹, giacché ammettere tale possibilità costituirebbe un dovuto atto di coerenza nei confronti della realtà giuridica, nonché un sensibile progresso della scienza canonistica *in toto*⁷², la cui sfera d’efficacia può estendersi anche ai rapporti interordinamentali, in virtù della legislazione pattizia⁷³; né dovrebbe destare perplessità di sorta, dal momento che, da un lato, un cambiamento analogo, orientato nella medesima direzione, si

⁶⁹ Sul punto cfr. LUIS NAVARRO, *La tutela giudiziaria dei soggetti senza personalità giuridica canonica*, cit., p. 284, n. 57.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Su questo punto cfr. PAUL M. HARRISON, *Weber’s Categories of Authority and Voluntary Associations*, in *American Sociological Review*, 25, 1960, p. 237, il quale, con una certa misura, osserva che “*the freedom of the individual and the autonomy of the local group can never be sustained in absolute terms [...] but it’s only in wider associations of these local groups which been gathered to mobilize the opinion of all the company, that the voice of the people will be heard*”.

⁷² Osserva BEATRICE SERRA, *Sull’estinzione e modificazione della persona giuridica nel diritto canonico moderno. Spunti ricostruttivi per una teoria dei soggetti di diritto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica* (www.statoechiese.it), aprile 2010, pp. 2-3, come “[...] mentre nei sistemi attuali un graduale superamento delle differenze di regime fra enti personificati ed enti non personificati sembra relativizzare, drasticamente, la rilevanza dell’attribuzione della personalità, lo stesso non accade nel diritto della Chiesa, ove manca una regolamentazione sistematica degli enti di fatto, ed ove pare persistere una netta differenza fra la piena e definita soggettività e capacità delle persone giuridiche e la limitata autonomia ed operatività riconosciuta agli insiemi non personificati”. Cfr. anche SABINO CASSESE, *Le persone giuridiche e lo Stato*, in *Contr. impr.*, 1, 1993, pp. 8-12.

⁷³ È quanto accade, ad esempio, nei rapporti tra Stato italiano e Chiesa cattolica *ex artt.* 19-20 della l. 20 maggio 1985, n. 222: sul punto cfr. ANTONIO FUCCILLO, *Volontà degli associati e devoluzione del patrimonio di un’associazione ecclesiastica estinta*, in *Il diritto ecclesiastico*, 105, 1994, II, pp. 105-116.

è verificato riguardo le persone fisiche⁷⁴ e, dall'altro, una tale possibilità ha trovato pieno accoglimento nella giurisprudenza pre-codificata e nella dottrina successiva al *Codex* del 1917, affinché gli enti senza personalità giuridica fossero, in ogni caso, abilitati al giudizio⁷⁵.

Ad un'attenta analisi, comunque, la risposta autentica non sembra costituire una insormontabile preclusione ad opzioni ermeneutiche diversamente orientate, sol che si consideri come, nei commenti successivi alla medesima, si è messa in risalto l'ambiguità che aleggia intorno alla questione se i gruppi che abbiano ricevuto la *recognitio* di cui al can. 299, §3, *C.I.C.* siano o meno in possesso della capacità processuale. A questo proposito si è avanzata, in dottrina, l'ipotesi di fornire una interpretazione nel senso che le aggregazioni le quali abbiano ottenuto la *recognitio statutorum* siano in possesso della capacità processuale come associazione, come soggetto di diritto, senza necessità di dover ricorrere alla costituzione di un litisconsorzio, giacché "l'associazione agisce già tramite il mandatario o il procuratore (cfr. can. 310) e non di rado il mandatario è il suo legittimo rappresentante"⁷⁶.

In relazione, invece, alle aggregazioni non riconosciute, sarebbe realmente auspicabile, alla luce delle considerazioni svolte, che tale *recognitio* possa anche costituire una tipologia di atto espletabile dal giudice anteriormente all'inizio del procedimento⁷⁷; egli, invero, sarebbe chiamato ad un'operazione di accertamento, caso per caso, vuoi circa l'ecclesialità dell'ente che non abbia ancora ottenuto il riconoscimento in

⁷⁴ Sul punto cfr. ZENON GROCHOLEWSKI, *La parte resistente nei processi contenzioso-amministrativi presso la Segnatura Apostolica*, cit., p. 83.

⁷⁵ Cfr. ALBERT GAUTHIER, *Le persone giuridiche nel Codice del 1983*, in *Angelicum*, LXIX, 1992, pp. 110-113.

⁷⁶ Cfr. LUIS NAVARRO, *La tutela giudiziaria dei soggetti senza personalità giuridica canonica*, cit., p. 285. Sul punto cfr. anche SETTIMIO CARMIGNANI CARIDI, (voce) *Rappresentanza (diritto canonico)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1978, p. 486.

⁷⁷ In questo senso cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Associazioni non riconosciute e funzione giudiziaria*, cit., pp. 352-353, il quale, peraltro, osserva come il ruolo del mandatario o procuratore del gruppo non riconosciuto sarebbe suscettibile di essere inteso dal giudice alla stregua di una "eccedenza della mera rappresentazione processuale, superando i rigidi schemi del semplice litisconsorzio".

via amministrativa, vuoi circa la presenza di un sufficiente e rilevante interesse e di un'adeguata capacità processuale.

Non è mancato neppure chi abbia proposto di riconoscere effetti processuali alla personalità giuridica civile di quelle aggregazioni associative create ad impulso dei fedeli, con finalità di natura tanto ecclesiale quanto temporale⁷⁸, trattandosi, in ultima analisi, di persone giuridiche civili le quali assumerebbero la qualifica di parti nell'ambito dei giudizi canonici, al pari di quanto si verifica nel caso inverso⁷⁹. Peraltro la *capacitas agendi in iudicio* delle persone giuridiche civili non è stata esclusa dalla dottrina ed è pienamente ammissibile allorché l'ente civile entri in rapporto con l'ordinamento canonico, pur non avendo la persona giuridica civile finalità di natura ecclesiale⁸⁰.

⁷⁸ Cfr. PEDRO LOMBARDÍA, *Persona jurídica en sentido lato y en sentido extricto. (Contribución a la teoría de la persona moral en el ordenamiento de la Iglesia)*, cit., pp. 178-179, il quale, dopo aver posto in evidenza i limiti della normativa del *Codex* piano-benedettino ed il significato della proclamazione conciliare sul diritto di associazione dei laici, prevede che “*la acción libre y responsable de los fieles dará lugar a entidades que sin constituir elementos integrantes de la organización oficial de la Iglesia, institucionalizarán recursos personales y patrimoniales en orden a la concepción de fines eclesiales*”. Da qui, l'A. si interroga sulla metodologia più corretta di regolamentazione giuridica di tali entità, evidenziando, in un sapiente *mix* di responsabilità e libertà dei fedeli, come “*ante todo [...] lo más lógico es que se acojan al Derecho secular del país, ya que se trata de entidades civiles*”; tuttavia, non trattandosi di semplici entità civili aliene all'ordinamento canonico, ma aventi uno specifico spessore dal punto di vista ecclesiale, prosegue nel senso che “*su existencia con un proyecto de actividad verdaderamente eclesial, plantea problemas de Derecho Canónico, tales como la conexión con la autoridad eclesiástica, su autonomía, etc. El más adecuado tratamiento de estas realidades es: un reconocimiento por parte del ordenamiento de la Iglesia de su personalidad civil, que les permita actuar por medio de representantes ante los órganos administrativos y judiciales de la Iglesia*”.

⁷⁹ Cfr. MARIO TEDESCHI, *La rilevanza civile delle associazioni ecclesiali*, cit., p. 139, il quale evidenzia come “siamo di fronte a fattispecie che nascono nell'ambito di un ordinamento, quello canonico, ed è naturale che siano sottoposte alle regole di questo, ma da un atto di autonomia privata per cui, se le associazioni non sono riconosciute, cadono sicuramente sotto le previsioni del diritto comune”.

⁸⁰ Cfr. LUIS NAVARRO, *La tutela giudiziaria dei soggetti senza personalità giuridica canonica*, cit., p. 286, n. 62, il quale adduce l'esempio dei contratti tra enti civili e persone giuridiche canoniche: “Qualora sorgesse una controversia sul contratto, l'ente civile potrebbe esigere che la giurisdizione competente a giudicarla sia quella ecclesiastica. Non sembra che si possa opporre la mancata personalità canonica dell'ente attore, perché privo di personalità giuridica canonica, e nemmeno che il tribunale si possa dichiarare incompetente perché debba applicare la legge civile sui contratti, poiché a questa rinvia l'ordinamento canonico (cfr. can. 1290)”.

In ogni caso non può certo giungersi a ritenere che ogni ente civile sia dotato, in via automatica, della capacità processuale a livello canonico: il riconoscimento ad effetti processuali della personalità civile, invero, andrebbe, per ragioni di coerenza, preceduto da una fase di accertamento, di natura giudiziaria, volta alla ricognizione della presenza di una forma di rapporto che ricollegghi l'ente all'ordinamento canonico, e sul quale poggia la sua stessa struttura esistenziale.

Talvolta, invero, l'elemento coordinatore tra le due dimensioni giuridiche potrà configurarsi in una relazione di tipo negoziale con un ente canonico⁸¹, ovvero con un diritto reale con un bene sacro; talaltra, ancora, esso sarà rappresentato dalla dimensione ecclesiale delle finalità o delle attività perseguite concretamente dall'ente⁸². In assenza di tale, specifico, collegamento con l'ordinamento canonico, va da sé che sarà ben difficile configurare l'ammissione di una persona civile in un procedimento di natura canonica.

Alla luce di quanto osservato, un suggerimento sembra, fin d'ora, emergere chiaro: nell'ordinamento canonico il concetto di personalità

⁸¹ Un caso alquanto esemplificativo è contenuto in APOSTOLICUM ROTAE ROMANAE TRIBUNAL, *Decisio "Romana Iurium" (creditum et damnorum)*, 15 giugno 1988, *coram PALESTRO*, in *Ius Ecclesiae*, I, 1989, p. 589, ove si tratta dell'inadempimento di un contratto di traduzione fra un fedele ed una editrice dipendente da una congregazione religiosa. Nella fattispecie, alla parte attrice fu consigliato di rivendicare la giurisdizione del tribunale civile, ma essa insistette affinché la controversia fosse decisa da un tribunale ecclesiastico: "*Actrix, expresse declarans se velle «que les responsabilités soient fixées par les autorités ecclésiastiques»*". Sul punto cfr. JOAQUÍN LLOBELL, *Aspetti del diritto di difesa, il risarcimento dei danni e altre questioni giurisdizionali in alcune recenti decisioni rotali*, cit., pp. 596-597, il quale osserva: "ci sembra che il torto più grave della decisione del tribunale diocesano di Bruges consista [...] nel consigliare all'attrice di rivolgersi ai tribunali civili. E la gravità di questo consiglio non scaturisce soltanto dalla violazione del privilegio del foro (can. 120, §1), ma anche dal rifiuto di giudicare su controversie patrimoniali che appartengono, anche se non esclusivamente, alla giurisdizione canonica, benché la legge applicabile sia quella del luogo dove si è stipulato il contratto (can. 1529 del C.I.C. del 1917, e can. 1920 del C.I.C. 1983). A proposito dell'intreccio tra giurisdizione ecclesiastica e giurisdizione civile, ci sembra interessante mettere in risalto la rinuncia all'azione «*in qualibet iurisdictione*», fatta dalla parte attrice attraverso il suo patrono [...]".

⁸² Cfr. PEDRO LOMBARDÍA, *Persona jurídica en sentido lato y en sentido extricto. (Contribución a la teoría de la persona moral en el ordenamiento de la Iglesia)*, cit., p. 179, n. 32.

giuridica, quale categoria formale subordinata alla rispondenza dell'ente ad un determinato schema, è sembrata limitare fortemente la libertà delle aggregazioni, anziché ampliarla⁸³. Se la giurisprudenza e la dottrina si ponessero, finalmente, sulla strada di rivalorizzare la dimensione sostanziale della soggettività, si allineerebbero, di certo, su posizioni maggiormente coerenti con il dato empirico, non creando un *aliquid novi*, bensì riscoprendo le radici del periodo classico del diritto canonico⁸⁴, ove sapienti intuizioni seppero rinvenire vie del tutto nuove e sconosciute, ma ancora insuperate ed insuperabili, per una migliore trattazione, anche processuale, di quelle *universitates rerum et personarum* che oggi costituirebbero realtà giuridiche qualificate, seppur indiscutibilmente delineate come soggetti privi di personalità.

Se, dunque, alla piena cittadinanza che tali realtà sembrano essersi conquistate con la forza dei fatti, corrispondesse anche l'adozione di una specifica ed organica regolamentazione, orientata a valorizzarne le, sempre maggiori, crescenti potenzialità di utilizzo e coniugandole, allo stesso tempo, con sapienti strategie rispettose dei principî e valori dell'ordinamento, ne scaturirebbe un innegabile beneficio vuoi per l'ordinamento canonico, vuoi, soprattutto, per la struttura portante che si cela dietro tali realtà sostanziali e che non può non configurarsi con quel *quid pluris* rappresentato dalle/e comunità di fedeli, le cui spinte ed istanze pulsanti, ormai, non sembrano più poter essere contenute dalle opprimenti catene del formalismo.

⁸³ Cfr. BEATRICE SERRA, *Sull'estinzione e modificazione della persona giuridica nel diritto canonico moderno. Spunti ricostruttivi per una teoria dei soggetti di diritto*, cit., pp. 23-24, la quale richiama la consapevolezza di una tale circostanza già avuta dai Cardinali membri della Pontificia Commissione per la revisione del Codice, ed espressa in sede di lavori preparatori in occasione dell'esame dello *Schema* del 29 giugno 1980, in *Communicationes*, XIV, 1982, pp. 143-144.

⁸⁴ Cfr. FRANCESCO RUFFINI, *La classificazione delle persone giuridiche in Sinibaldo dei Fieschi (Innocenzo IV) ed in Federico Carlo di Savigny*, cit., p. 29, il quale nota come tali realtà costituissero "concezioni che nel diritto canonico erano un dato pacificamente acquisito da secoli".

4.2. Il superamento della nozione di persona giuridica: uno step obbligato per il salto qualitativo dal concetto di associazione a quello di comunità. Verso un *quid pluris*?

Le considerazioni svolte precedentemente necessitano, arrivati a questo punto, di un completamento che consenta di effettuare quel “guado”, ormai, improcastinabile nelle paludi dei tecnicismi giuridici, per giungere, poi, ad un *revirement* di un concetto dall’importanza ecclesiologica e giuridica dirompente, anche in qualità di recettore finale delle rivalutate istanze comunitarie, tradotte nella categoria degli interessi diffusi. A frapporsi tra l’*achievement* di un tale obiettivo e il rischio di restare arenati alle concezioni meramente formalistiche, vi è la nozione di persona giuridica, troppo spesso male utilizzata e poco confacente, per sua struttura ontologica, con le peculiarità e gli elementi dinamici della realtà giuridica canonica⁸⁵.

Nel corso dell’elaborazione delle codificazioni vigenti, l’esigenza di valorizzare l’autonomia del *Christifidelis*, calata nella specificità dell’ordinamento canonico, ha alimentato un vivace dibattito, circa il fenomeno associativo in sé, come si è avuto modo di sottolineare, e la stessa natura delle entità a carattere sovra-personale⁸⁶. Invero, la presentazione dei differenti schemi di lavoro ingenerò non poche insoddisfazioni in relazione alle aspirazioni ed alle aperture, nonché numerose riserve in merito al modello ed alla concreta regolamentazione adottata nel tempo⁸⁷.

⁸⁵ Su questo tema cfr. MASSIMO DEL POZZO, *L’inadeguatezza della nozione di persona giuridica*, in *Ius Ecclesiae* XXV, 2013, pp. 317-337.

⁸⁶ Cfr. WILLEM ONCLIN, *Principia generalia de fidelium associationibus*, in *Apollinaris* XXVI, 1963, pp. 68-109; IDEM, *De personalitate morali vel canonica*, cit., p. 144. Cfr. anche ÁLVARO DEL PORTILLO, *Ius associationis et associationes fidelium iuxta Concilii Vaticani II doctrinam*, cit., pp. 23-25.

⁸⁷ Cfr. PEDRO LOMBARDÍA, *Persona jurídica en sentido lato y en sentido extricto. (Contribución a la teoría de la persona moral en el ordenamiento de la Iglesia)*, cit., p. 137.

La questione relativa all'adeguato inquadramento del fenomeno della soggettività collettiva nella Chiesa è stato, come ampiamente noto, al centro di una significativa analisi ermeneutica⁸⁸, nonché di acuti spunti di riflessione. In particolar modo ci si è preoccupati di verificare se ed in che misura l'acquisizione delle istanze emerse in sede conciliare abbia, o meno, interessato tale, problematico, aspetto della giuridicità canonica⁸⁹. Tuttavia, i rilievi critici e le incertezze palesate da parte della dottrina non sembrano aver trovato significativo seguito nell'ambito della redazione definitiva del testo codiciale.

La decisa emersione del concetto di persona giuridica ha ricevuto, così, una chiara e definita consacrazione formale, giacché le successive ricostruzioni sul punto, più che adoperarsi al fine di porre in discussione la scelta sistematica adottata, si sono limitate a ricostruire l'essenza della nozione stessa di personalità, mirando a colmare eventuali lacune⁹⁰. Su questa strada, l'approccio costruttivo ed il desiderio di perfezionamento, uniti alla visione d'insieme del periodo della codificazione favorirono un tipo di riflessione di carattere programmatico e concettuale circa la consistenza effettiva di tali organismi collettivi in seno alla Chiesa⁹¹, pur assistendosi, con il venir meno della *vis propulsiva* propria della spinta *de iure condendo*, all'indebolimento conseguente anche in relazione all'interesse per l'assetto teorico del sistema⁹².

La determinazione di una corretta qualificazione della soggettività trans-personale appare, tuttavia, alla stregua di una questione "sopita o

⁸⁸ Cfr. FRANCESCO COCCOPALMERIO, *De persona iuridica iuxta schema Codicis novi*, cit., pp. 387-388.

⁸⁹ Sul punto cfr. MARIO CONDORELLI, *Considerazioni problematiche sul concetto e sulla classificazione delle persone giuridiche nello "Schema de Populo Dei"*, cit., p. 457.

⁹⁰ In argomento cfr. ALBERTO PERLASCA, "Oltre alle persone fisiche nella Chiesa ci sono..." (can. 113 §2): *i soggetti dell'ordinamento canonico diversi dalle persone fisiche*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 17, 2004, pp. 6-24

⁹¹ Cfr. LUIS NAVARRO, *Persone e soggetti nel diritto della Chiesa. Temi di diritto della persona*, Apollinare Studi, Roma, 2000, p. 5 ss.

⁹² Cfr. VELASIO DE PAOLIS, *Le persone fisiche e giuridiche*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *Il diritto nel mistero della Chiesa*, vol. I, Lateran University Press, Città del Vaticano, 1995, pp. 365-404.

quiescente, ma non del tutto risolta o pacificamente accettata”⁹³. In questo, come in altri molteplici casi, si è palesata, probabilmente, l’assenza di una acquisizione dottrinale condivisa e pacifica⁹⁴. Ne deriva che il patrimonio disposti teorici, nonché lo strumentario tecnico si sono rivelati, probabilmente, non all’altezza della sfida epocale che, in quel momento, si era chiamati ad affrontare; un tale clima è stato pienamente avvertito dalla dottrina, la quale non ha mancato di osservare l’utilità di “ritornare a ragionare sullo *status quaestionis* per valutare serenamente i termini del problema e contribuire alla maturazione di un paradigma maggiormente confacente”⁹⁵.

Ne deriva che il proficuo dialogo e scambio del sapere canonico con la cultura giuridica secolare non esclude certo il vaglio critico e l’adattamento dei concetti giuridici alle istanze dei rispettivi ordinamenti di provenienza, laddove il rischio che la meccanica adozione di apporti tecnico-dogmatici estranei all’esperienza della Chiesa conduca ad un appiattimento e ad una omologazione rispetto alle categorie immanenti della modernità⁹⁶ rappresenta un pericolo da non sottovalutare. Proprio in relazione al profilo inerente alla persona giuridica, così come alle altre categorie nelle quali ci si è imbattuti, la subalternità culturale pone la problematica di operare una indebita confusione tra la rispondenza

⁹³ Cfr. CARLOS JOSÉ ERRÁZURIZ, *Corso fondamentale sul diritto nella Chiesa. Introduzione: i soggetti ecclesiali di diritto*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 360, il quale rileva chiaramente l’insufficienza della categoria, affermando: “Esiste spesso una visione semplicistica dei soggetti giuridici nella Chiesa, secondo la quale essi si dividerebbero in persone fisiche e giuridiche, e queste ultime sarebbero appunto quei soggetti di obblighi e di diritti congruenti con la loro natura, e cioè che vanno oltre gli obblighi e i diritti delle persone fisiche (cfr. il tit. VI del lib. I del CIC, specialmente il c. 113 §2)”. Cfr. anche PEDRO LOMBARDÍA, *Lezioni di diritto canonico*, cit., p. 185, il quale osserva come “[...] il Codice del 1917 introdusse nella tecnica canonica una nozione astratta, aliena alla tradizione giuridica della Chiesa, la quale antecedentemente aveva cercato di rispondere, con indubitabili risultati positivi, solamente alle esigenze concrete di giustizia, attraverso soluzioni casistiche”.

⁹⁴ In questo senso cfr. GAETANO LO CASTRO, *I soggetti artificiali di diritto nella dottrina canonica contemporanea*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 12, 1982-1983, p. 777-832.

⁹⁵ In questo senso cfr. MASSIMO DEL POZZO, *L’inadeguatezza della nozione di persona giuridica*, cit., p. 318.

⁹⁶ Sul punto cfr. JACQUES MARITAIN, *Tre riformatori*, Morcelliana, Brescia, 1967, pp. 84-89.

precisa delle nozioni e la mera perfezione formale e/o coerenza logica del modello proposto, perdendo di vista la funzionalizzazione adeguata che ogni elaborazione giuridica deve possedere⁹⁷.

Un'applicazione accorta del realismo e della prudenza insiti nella scienza canonica può, invece, rappresentare un valido contributo in termini di conservazione e salvaguardia della razionalità giuridica, funzionale a preservare la struttura propria del popolo di Dio dalle innegabili derive della secolarizzazione⁹⁸. In questo come in altri ambiti può notarsi, invero, come l'origine e l'impiego canonico di una determinata figura, nella realizzazione posteriore, sia stato soggetto, spesso, a fraintendimenti ed incomprensioni⁹⁹.

Nella fattispecie, la principale svolta nella concezione giuridica della modernità è costituita, indubbiamente, dal passaggio dal pragmatismo classico al più recente dogmatismo. Il ribaltamento di prospettiva può essere schematicamente rapportato, in maniera forse più incisiva ed esplicita, al transito da quello che veniva definito il "sostanzialismo del bene" al "formalismo dell'ordine"¹⁰⁰. La scienza canonistica, come è noto, non è stata del tutto immune all'influenza del cambiamento di paradigma: si è registrata, invero, una sorta di rivoluzione copernicana nella stessa impostazione dell'ordinamento della Chiesa, ben evidenziata dal passaggio da un modello giurisprudenziale ad uno prettamente codificato e legislativo¹⁰¹.

⁹⁷ Cfr. MASSIMO DEL POZZO, *L'evoluzione della nozione di diritto nel pensiero canonistico di Javier Hervada*, cit., pp. 586-587.

⁹⁸ In questo senso cfr. MASSIMO DEL POZZO, *Il diritto canonico come "insieme di realtà giuridiche" nella Chiesa*, in *Ius Ecclesiae*, XX, 2008, pp. 449-453.

⁹⁹ Cfr. THIERRY SOL, *Qu'entendre par conception subjective du droit? Éléments d'une définition*, Pontificia Università della Santa Croce, Roma, 2001, *pro manuscripto*.

¹⁰⁰ Cfr. MASSIMO DEL POZZO, *L'inadeguatezza della nozione di persona giuridica*, cit., p. 320, il quale evidenzia come "[...] nella formalizzazione dei concetti c'è normalmente un certo arricchimento e vantaggio conoscitivo e pratico; conviene, tuttavia, non finire invischiati nello schema logico adottato e ridurre la realtà alle regole o incasellarla in formule precostituite".

¹⁰¹ Cfr. GAETANO LO CASTRO, *La codificazione del diritto della Chiesa*, in IDEM, *Il mistero del diritto. II. Persona e diritto nella Chiesa*, cit., pp. 77-95.

Orbene, la trasformazione ontologica del concetto di personalità non rappresenta, in fin dei conti, altro se non il risultato, più o meno consapevolmente raggiunto, di una tale articolazione concettuale. Le riserve avanzate nell'accoglimento della teoria della persona giuridica¹⁰² sembrano derivare proprio da quel complesso processo di astrazione e di involuzione venuto ad esistenza, giacché, se non si riesce a cogliere a pieno il supporto metafisico e giusrealista comune e condiviso, si rischia di fraintendere il contenuto stesso dell'elaborazione della canonistica classica¹⁰³.

Se da un lato, invero, si deve alle intuizioni di Innocenzo IV la concettualizzazione della persona giuridica, il quale ha il merito di aver individuato con chiarezza e lucidità l'unità di imputazione della *universitas*¹⁰⁴, nondimeno va precisato come esso rappresenti il perfezionamento e la maturazione della speculazione civilistica e decretalistica sul tema¹⁰⁵, mirando, più che alla formulazione di una

¹⁰² Cfr. SANTIAGO BUENO SALINAS, *La noción de persona jurídica en el derecho canónico. Su evolución desde Inocencio IV hasta el CIC de 1983*, Herder, Barcelona, 1985.

¹⁰³ Sul punto cfr. ADRIANA CAMPITELLI, "Cum collegium in causa universitatis fingatur una persona". *Riflessioni sul commento di Sinibaldo dei Fieschi [c. praesentium, de testibus e attestacionibus, 57 X,2,20]*, in *Apollinaris*, XCIII, 1990, p. 134, la quale, criticando il dualismo nella considerazione dei soggetti, afferma: "Ma questo non fu il pensiero di Innocenzo. Perché spinto dall'influenza della scolastica, [...], non era difficile ricondurre sotto una veste giuridicamente apprezzabile quanto veniva elaborato dalla filosofia. Tanto negli individui che nelle associazioni si trattava di rapporti giuridici retti da uomini e fu, probabilmente, la somiglianza piena di questi nei singoli e negli enti collettivi che sollecitò la scelta dello stesso termine 'persona' che si era già insinuato con successo nel linguaggio giuridico per indicare il soggetto di diritto".

¹⁰⁴ Cfr. FRANCESCO RUFFINI, *La classificazione delle persone giuridiche in Sinibaldo dei Fieschi (Innocenzo IV) ed in Federico Carlo di Savigny*, cit., pp. 313-393. Il noto commento di Sinibaldo "cum collegium in causa universitatis fingatur una persona, dignum est quod per unum iurent [...]" è ritenuta la prima, espressa, formulazione del concetto di persona giuridica.

¹⁰⁵ Cfr. FILIPPO LIOTTA, *Apporti dei glossatori civilisti alla dottrina della persona giuridica*, in *Apollinaris*, LXIII, 1990, p. 123, il quale osserva. "Sinibaldo costituisce il termine conclusivo di una elaborazione che aveva forgiato concetti e linguaggio tecnico". Sul punto cfr. anche FRANCISCUS XAVER WERNZ, *Ius decretalium ad usum praelectionum in Scholis Textus Canonici sive Iuris Decretalium*, cit., p. 1905. Osserva, ancora, GAETANO LO CASTRO, *Personalità morale e soggettività giuridica nel diritto canonico (Contributo allo studio delle persone morali)*, cit., appendice, pp. 238-240, che vi fu una *animadversio*, nel 1912, presentata dal Wernz nel corso dei

dottrina o di una teoria organica, a fornire risposte concrete a precise esigenze che all'epoca iniziavano a porsi all'attenzione dei giuristi. La *persona ficta* individuata dal Pontefice consente, perciò, di pervenire ad una unitaria considerazione di quell'insieme collegiale, discernendo l'agire del rappresentante dalla responsabilità comune o individuale nella sua interezza.

L'assimilazione del corpo sociale alla persona non poneva, invero, eccessive problematiche applicative, giacché, come si è osservato, i piani della realtà e della doverosità restavano distinti ma non separati¹⁰⁶. L'espedito tecnico, da questo punto di vista, non sembrava mettere in discussione la fermezza del contesto, con la conseguenza che i limiti propri dell'aspetto finzionistico della questione risultavano alquanto marginali¹⁰⁷. La distinzione tra i vari tipi di *collegia* (*personalia*, *realia*, *necessaria* o *voluntaria*) non soltanto pongono in evidenza l'analisi e l'approfondimento del fenomeno *de quo*, ma svelano anche l'apertura di vedute e l'ampiezza delle considerazioni della dottrina dell'epoca¹⁰⁸. Tale sistemazione, in sostanza, non va ad intaccare la concezione realistico-tradizionale della *universitas*; al contrario, la pandettistica successiva sembra aver commesso l'errore improprio di separare il contenuto giuridico da quello ontologico¹⁰⁹, con ripercussioni alquanto scomode per l'armonia e la linearità del sistema¹¹⁰.

lavori preparatori del *Codex*, ove si faceva notare che “*tota haec quaestio de personis moralibus et iudicis nondum videtur satis ex professo tractata [...]. Jus illud de personis iudicis in foro ecclesiastico nondum plene evolutum esse*”.

¹⁰⁶ Cfr. PIERRE GILLET, *La personnalité juridique en droit ecclésiastique: spécialement chez les Décretistes et les Décretalistes et dans le Code de droit canonique*, W. Godenne, Malines, 1927, *passim*.

¹⁰⁷ Cfr. ANTONIO ROTA, *Apporti di glossatori civilisti alla dottrina della persona giuridica. La responsabilità penale dell'ente collegiale in età intermedia*, in *Apollinaris*, LXIII, 1990, p. 135.

¹⁰⁸ Cfr. ITALO BIROCCHI, *Persona giuridica nel diritto medioevale e moderno*, in *Dig. disc. priv.*, vol. XIII, UTET, Torino, 1995, p. 413.

¹⁰⁹ Cfr. ALOIS HANIG, *Innozenz IV. Vater der Fiktionstheorie?*, in *Österreichisches Archiv für Kirchenrecht*, II, 1952, pp. 187-188.

¹¹⁰ In questo senso cfr. ALOIS HANIG, *Das ontologische Wesen moralischer Personen nach dem “Codex Iuris Canonici”*. *Die Relationstheorie und CJC*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, IV, 1948, pp. 193-247.

Va, in ogni caso, precisato, come nella dogmatica del diritto romano, germanico e medievale, non era mancata certo una specifica attenzione e regolamentazione delle realtà comunitarie¹¹¹, fossero esse *collegia, corpora, corporationes, universitates* ecc. Il profilo della soggettività si coglieva, tuttavia, in via prevalente, secondo un principio pluralistico, *id est* il concorso e la partecipazione di tutti gli agenti alla vita dell'istituzione, con la considerazione di questi ultimi, a seconda delle circostanze, alla stregua di unità o di molteplicità¹¹². Anche laddove vi era una forte forma di accentuazione dell'aggregazione sociale a scapito dell'individuo, si assisteva ad un'assenza di ogni forma di imputazione dei rapporti giuridici ad un unico centro di interessi e di ogni forma di rappresentanza organica dell'ente in questione¹¹³. Caratteristica della c.d. *persona ficta*, perciò, era proprio quella di non essere pervenuti ancora ad una completa teorizzazione della disgiunzione dai singoli membri componenti¹¹⁴.

¹¹¹ Cfr. ITALO BIROCCHI, *Persona giuridica nel diritto medioevale e moderno*, cit., p. 408.

¹¹² Cfr. INNOCENZO IV, *C.52 X.5.39*, il quale definiva che le *universitates* “*nomina sunt iuris et non personarum*”, mostrando come un approccio eminentemente pragmatico contribuisse a favorire la distinzione e la dissociazione del singolo dal corpo sociale.

¹¹³ In questo senso cfr. MASSIMO DEL POZZO, *L'inadeguatezza della nozione di persona giuridica*, cit., p. 322.

¹¹⁴ Cfr. ALOIS HANIG, *Das ontologische Wesen moralischer Personen nach dem “Codex Iuris Canonici”*. *Die Relationstheorie und CJC*, cit., pp. 193-194, il quale osserva come la *Relationstheorie* afferisca a tutte le diverse specie di persone morali, le quali, unitariamente considerate, constano di relazioni tra uomini; operando, tuttavia una distinzione. Nel caso di persone morali collegiali, tali relazioni si fonderebbero su un criterio di misurabilità esterna: “*Das Fundament der äusseren Messbarkeit*”, con la conseguenza che da ciò sorgerebbero relazioni simultanee, posto che “*auch der CJC meint mit der ‘persona moralis collegialis’ eine Gemeinschaft, deren Wesen im simultanen Beziehungen besteht*”, anche se queste “*sind nur dann real, wenn die Träger der Relationen (die Menschen) gleichzeitig real existieren*”. Le persona morali non collegiali, invece, si fondano su un principio attivo-passivo: “*Das tätige und leidende Prinzip*”, con la conseguenza che la relazione esistente tra una determinata persona fisica, che pone, a modo di principio attivo, un atto giuridico determinato, virtualmente perseverante in un effetto duraturo, con altre persone fisiche, nelle quali si attua, come principio passivo, l'effetto giuridico prodotto, si riconduce ad unità: “*Verbinden reale Beziehungen Menschen zu einer Einheit, die auch nacheinander leben*”, poiché trattasi di “*ein Personenverband mit successiv wirkenden Relationen*” (*Ivi*, pp. 195-196).

La censura con l'impianto metafisico e scolastico soggiacente al pensiero medievale fu segnata da quella c.d. "svolta immanentistica" dell'epoca moderna, laddove la separazione della nozione di persona da quella di soggetto individuale avrebbe dovuto rivestire un ruolo significativo nella dinamica ermeneutica del dato. Invero, l'emergente prospettiva economica e politica giunse ad intaccare l'originaria univocità ontologica dell'individuo, esaltando la coincidenza della personalità con la soggettività giuridica, riducendo, sulla scorta di impostazioni anche di tipo filosofico, la stessa nozione di personalità ad un concetto prevalentemente giuridico¹¹⁵.

La forte demarcazione dell'aspetto pubblicistico, quasi sfumando la lungimiranza della concezione elaborata da Sinibaldo dei Fieschi, portò anche a deriva accentratrice ed autoritaristiche; in quest'ottica di assorbimento della personalità giuridica nello Stato, peraltro, si muoveva anche la deriva idealistica kantiana ed hegeliana, suggellandosi, poi, questo scarto tra prassi ed ideologia, nella teoria giusnaturalistica. Da qui la personalità morale e la relativa teoria, che non poca influenza esercitò sulla codificazione del 1917¹¹⁶, sembrò operare una riconduzione drastica all'ambito etico, con una disgiunzione di quest'ultimo rispetto alla sfera reale, giacché ogni ente morale veniva contrapposto al soggetto fisico. Proprio in questa prospettiva maturò la nozione di ente collettivo, alla stregua di pura e semplice creazione intellettuale e legale; la personalità si riconduceva, perciò, al soggetto di diritto frutto di una realizzazione artificiale da parte dell'ordinamento¹¹⁷, abilitato ad operare nelle relazioni giuridiche, per lo più di tipo patrimoniale, in una assoluta

¹¹⁵ Cfr. THOMAS HOBBS, *Elementi di filosofia. Il corpo - L'uomo*, UTET, Torino, 1986, pp. 629-631.

¹¹⁶ Sul punto cfr. GAETANO LO CASTRO, *Persona giuridica nel diritto canonico*, in *Dig. disc. priv.*, vol. XIII, UTET, Torino, 1995, p. 421.

¹¹⁷ Cfr. FRANCESCO RUFFINI, *La classificazione delle persone giuridiche in Sinibaldo dei Fieschi (Innocenzo IV) ed in Federico Carlo di Savigny*, cit., p. 12, il quale notava come il diritto canonico classico "aveva dovuto porre per necessità stessa delle cose il suo centro di gravità nel concetto di persona giuridica, facendo di questa la monade della immane organizzazione. Soggetto normale di diritti non è qui, pertanto, la persona naturale ma la fittizia".

preminenza del ruolo della volontà e dell'inquadramento formale dell'ente, tanto da spingere autorevole dottrina a qualificare una tale impostazione come "teoria della realtà o della verità metafisica della persona giuridica"¹¹⁸.

Risulta evidente come, nel corso di tali evoluzioni, la nozione di persona giuridica abbia risentito di un profondo procedimento di "restaurazione" che l'ha portata, tuttavia, a significativi cambiamenti nei suoi connotati essenziali. L'intuitiva base ontologica medievale che tanti benefici avrebbe portato¹¹⁹, è stata soppiantata da una strategia di formalismo e logicismo di stampo positivistico e legale¹²⁰. L'antico concetto di *persona ficta* si è ritrovato, così, per essere snaturato e svuotato di contenuto, facendo emergere tutta la perniciosità e le insidie nascoste nella distinzione dissociante tra metafisica e scienza giuridica, almeno per quanto concerne l'ordinamento canonico¹²¹.

La formalizzazione della soggettività giuridica risulta, perciò, in larga parte avulsa dalla sistematica ecclesiale, sol che si pensi come la scienza canonica classica non avesse elaborato una sistemazione teorica e normativa dell'imputazione unitaria di diritti ed obblighi collettivi. La progressiva configurazione classificatoria del sistema, di cui emblema risulta il passaggio dal concetto di personalità morale nel *Codex* del 1917 a quello di personalità giuridica nel *Codex* giovanneo-paolino, "più che un'acquisizione endogena appare come un appiattimento secolaristico e *latu sensu* patrimonialistico del modello vigente"¹²².

¹¹⁸ In questo senso GAETANO LO CASTRO, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 119-125.

¹¹⁹ Cfr. OTTO VON GIERKE, *Giovanni Althusius e lo sviluppo storico delle teorie politiche giusnaturalistiche. Contributo allo studio della sistematica del diritto*, Einaudi, Torino, 1943, pp. 135-160.

¹²⁰ In questo senso cfr. ADRIANA CAMPITELLI, "Cum collegium in causa universitatis fingatur una persona". *Riflessioni sul commento di Sinibaldo dei Fieschi [c. praesentium, de testibus e attestationibus, 57 X,2,20]*, cit., pp. 125-126.

¹²¹ Cfr. MANUEL J. RODRIGUEZ, *Innocent IV and the element of fiction in juristic personalities*, in *The Jurist*, 22, 1962, pp. 287-318.

¹²² Cfr. GAETANO LO CASTRO, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, cit., p. 142: "Più di un dubbio abbiamo avanzato [...] circa la correttezza metodologica

L'elaborazione definita di un chiaro ed unitariamente equilibrato quadro di riferimento mostra, certamente, un vantaggio in termini di razionalità ed organicità della relativa regolamentazione; la recezione della figura della persona giuridica, tuttavia, non pare senza effetti, giacché, oltre ad ingenerare equivoci di natura concettuale¹²³, comporta il, non troppo recondito, rischio di una concezione autoritaria ed accentratrice dei fenomeni associativi e delle altre realtà complesse¹²⁴. Nel *Codex* del 1983 è stato, indubbiamente, compiuto un procedimento di affinamento e perfezionamento tecnico della normativa, nel tentativo di correggere quell'esasperato formalismo definitivo di impronta altamente autoritaristica, pur enfatizzando, tuttavia, la portata della nozione *de qua*. Invero, le direttive portate dalla riforma si sono collocate su una prospettiva depurativa della denominazione e di promozione dell'autonomia privata, laddove la permanenza, quasi anacronistica, di norme quali il can. 100, §1, *C.I.C.* del 1917, attuale can. 113, §1, *C.I.C.*, è altamente indicativa della resistenza al superamento del perfettibile schema apologetico, nonché dell'implicita accettazione della logica concessiva *ex autoritate* dell'elemento della personalità¹²⁵.

Se nel *Codex* piano-benedettino, infatti, la personalità emergeva nell'intitolazione del Libro II, senza esplicitare l'autonoma valenza

di un'impostazione che assume acriticamente problemi e categorie concettuali volti a risolverli, da contesti culturali estranei alla tradizione giuridica canonica

¹²³ *Ivi*, p. 144: "Ma cos'è questo soggetto di diritto che è posto al centro dell'ordinamento giuridico, di cui diventa elemento ordinatore ed unificante, di cui ispira la funzione e che, addirittura, 'giustifica', dando un senso alla sua stessa esistenza? Tale soggetto non è la persona, realtà sostanziale individuale di natura razionale, «*principium elicivum actionis et centrum ultimum attributionis*», ma una proiezione concettuale dell'ordinamento, un concetto, cioè, costruito artificialmente, all'origine probabilmente elaborato con riferimento alla realtà sostanziale che doveva rappresentare, ma poi indipendente da questa, tutto e solo formale. La priorità del soggetto, così nominalmente affermata e difesa, resta, alla fine, una priorità logica, non ontologica, essendo la dimensione ontologica tagliata alla radice per un trasferimento, un *übertragung* di significato".

¹²⁴ Cfr. ALBERT GAUTHIER, *Le persone giuridiche nel Codice del 1983*, cit., p. 113: "La concessione della personalità giuridica. Anche qui il Codice ha provato a non entrare troppo nelle questioni dottrinali, ma la filosofia soggiacente ha lasciato delle tracce nel testo".

¹²⁵ Cfr. DAVID PAVISIC ALBORNOZ, *La nozione di personalità morale della Chiesa cattolica nel Codice di Diritto Canonico*, in *Salesianum*, LXX, 2008, I, pp. 423-461.

classificatoria della personalità morale, seppur ripetutamente richiamata nella dinamica della trattazione in riferimento ai singoli uffici, nel *Codex* attualmente in vigore la personalità giuridica funge, anche in base alle considerazioni svolte in precedenza, da elemento sistematico immediatamente rilevabile, in una profonda innovazione della disciplina previgente.

Peraltro, come pure si è visto, l'impianto normativo vigente sembra effettuare una indebita supposizione della circostanza che l'attribuzione della personalità esaurisca, *in toto*, il fenomeno della soggettività, ponendosi in contrasto con la realtà fattuale dei soggetti non personificati¹²⁶. La formulazione del disposto del can. 113, §2, *C.I.C.*, si richiama, dunque, alla teoria della realtà, laddove sancisce che “*subiecta scilicet in iure canonico obligationum et iurium quae ipsarum indoli congruunt*”. Il riferimento all'indole ed alla natura propria si subordina, così, alla strumentalità del conferimento, con la conseguenza che il legislatore sembra, non soltanto, aver aperto la via d'ingresso a categorie prettamente civilistiche, ma anche recepito quella logica dualistica e, in parte, positivista di stampo secolare¹²⁷.

Il flebile ricorso alla nozione, nella legislazione attuale, è d'altra parte indicativo dell'aspetto sovra-strutturale della figura, nonché la poca pregnanza della qualifica. Da questo punto di vista, invero, gli enti o centri di imputazione sovra-personali canonici sembrano assumere caratterizzazioni specifiche e ben definite *in Ecclesia* piuttosto che *in ordine iuridico positivo*. Ciò non equivale, tuttavia, a proclamare un'indifferenza ovvero una sfocata rilevanza dei fenomeni aggregativi ed esponenziali nel popolo di Dio, giacché la *conspiratio ad unum* propria

¹²⁶ Sembrano ancora attuali le parole di ALOIS HANIG, *Das ontologische Wesen moralischer Personen nach dem “Codex Iuris Canonici”*. *Die Relationstheorie und CJC*, cit., p. 247, nel senso che “*alle Rechtsträger sind von gleichem Geblüt, aus einem Guss, nach dem gleichen Prinzip gestaltet*”.

¹²⁷ In questo senso cfr. LUIS NAVARRO, *Considerazioni riguardo al ruolo della personalità giuridica nell'ordinamento canonico*, in AA.VV., *Escritos en honor de J. Hervada*, cit., pp. 129-131.

della *communio fidelium* esalta l'istanza collettiva e la condivisione dei mezzi e dei fini¹²⁸; su questo presupposto la dottrina della personalità resta, in ogni caso, una risorsa tecnica funzionale all'applicazione di una disciplina unitaria e di un connotato di estrinsecità alla scienza canonica. L'introduzione delle persone morali o giuridiche, benché abbastanza recente, ha condotto pertanto autorevole dottrina a sistematizzare la speculazione in varie teorie¹²⁹, evidenziando come il *vulnus* di tali sistematizzazioni consista proprio nel trascurare le motivazioni e le giustificazioni sottese alla dottrina secolare della soggettività, assumendo un approccio eccessivamente logico-formale, piuttosto che ontologico¹³⁰. La precedente discussione circa la natura delle persone morali è poi trasmigrata nell'epoca post-conciliare e, in particolar modo con l'emanazione del codice vigente, si è stabilizzata sulle problematiche disciplinari e classificatorie, pur mancando significative riserve in relazione alla ragion d'essere della stessa costruzione normativa¹³¹.

Al di là dell'aspetto altamente insidioso ed equivoco che attiene ai presupposti ideologici del modello secolare, la stessa espressione di persona giuridica appare circondata da un alone di confusione ed inadeguatezza¹³², pur non essendo, la reale difficoltà, di ordine tanto nominale e convenzionale, quanto, piuttosto, di tipo concettuale e

¹²⁸ Cfr. MEDARD KEHL, *La Chiesa. Trattato sistematico di ecclesiologia cattolica*, cit., p. 69, il quale parla di un “[...] rapporto tra due differenti poli di un evento specificamente personale, o dialogico, dove l’uno non deve essere dedotto dall’altro o ridotto all’altro, ma entrambi nella loro diversità, anzi nel loro orientamento opposto, si presuppongono reciprocamente”.

¹²⁹ Cfr. GAETANO LO CASTRO, *Il soggetto e i suoi diritti nell’ordinamento canonico*, cit., p. 140.

¹³⁰ Cfr. PIETRO TOCANEL, *Il concetto di persona giuridica collegiale presso la canonistica moderna*, in *Apollinaris*, XCIII, 1990, pp. 164-167.

¹³¹ Cfr. LUIS NAVARRO, *Considerazioni riguardo al ruolo della personalità giuridica nell’ordinamento canonico*, cit., pp. 137-138, ove, ad onor del vero, si affronta maggiormente il tema della figura sostanziale e della soluzione tecnica, soffermandosi relativamente sulle problematiche della logica formale adottata dal legislatore.

¹³² Cfr. MASSIMO DEL POZZO, *L’inadeguatezza della nozione di persona giuridica*, cit., p. 327, il quale nota: “Entrambi i termini della dizione risultano impropri e insufficienti. La denominazione di persona è erronea e ingannevole. La qualificazione giuridica non è specificante dell’ipotesi. Tale locuzione, insomma, risulta infelice e inadatta: né descrive correttamente il fenomeno né lo circoscrive”.

contenutistico. Il concetto di un genere unitario possiede, invero, connotati di equivocità e fraintendimento, giacché sembra confondere indebitamente il fondamento ontologico con quella sorta di elemento di relazionalità forzata, supponendo l'artificiosità ed eteronimia della creazione della soggettività, a mo' di *deus ex machina*. Peraltro, la giustificazione teorica della sistemazione normativa viene spesso rapportata alla c.d. "teoria dell'astrazione"¹³³, tralasciando, in maniera colpevole, un, invece opportuno, approccio di tipo realista, che non faccia della metafisica una mera esercitazione formale¹³⁴.

Riguardo alla problematica puramente terminologica, autorevole dottrina non ha mancato di osservare come sussistesse una vera e propria "inanità" della pretesa qualificatoria assunta dagli schemi della nuova codificazione, nel senso che: "*Hoc praeciso sensu, etiam personae physicae appellari possent, et quidem deberent, personae iuridicae. Verum adhuc probe notetur: conceptus subiecti obligationum et iurium uti talis ab ordinamento recogniti iam continetur in ipsa voce 'personae' (cf. can. 87 C.I.C.: «persona, cum [...] officiis et iuribus»). Hoc proinde sensu denominatio 'persona iuridica' est clare repetitio: non datur persona nisi iuridica; persona est subiectum iuridicum*"¹³⁵.

¹³³ Cfr. GOMMARUS MICHIELS, *Principia generalia de personis in Ecclesia*, cit., p. 549, il quale ben coglie l'espressività di una tale impostazione tramite la definizione di "*entia idealia seu rationis, cum fundamento in re*". Sul punto cfr. anche PIETRO TOCANEL, *Il concetto di persona giuridica collegiale presso la canonistica moderna*, cit., p. 167, ad avviso del quale "la teoria dell'astrazione sembra più conforme alla tesi fondamentale della filosofia cristiana circa la formazione dei concetti universali, che non sono enti fittizi, ma vengono estratti dalle cose reali".

¹³⁴ Cfr. ÉTIENNE GILSON, *Elementi di filosofia cristiana*, Morcelliana, Brescia, 1964, pp. 336-337, il quale osserva come una delle conseguenze negative dello spirito di astrazione fosse "l'illusione che si possa accrescere la conoscenza con la semplice deduzione di conseguenze da definizioni già formate, invece di tornare frequentemente alle cose da cui le essenze e le definizioni furono inizialmente astratte". Sul punto si rinvia anche al significativo contributo di MELCHIORRE ROBERTI, *Il "Corpus Mysticum" di S. Paolo nella storia della persona giuridica*, in AA.VV., *Studi di storia e diritto in onore di Enrico Besta per il 40° anno del suo insegnamento*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1937-1939, pp. 37-82.

¹³⁵ In questi termini FRANCESCO COCCOPALMERIO, *De persona iuridica iuxta schema Codicis novi*, cit., pp. 388-389.

Una siffatta critica non si limitava, tuttavia, all'aspetto formale, affrontando anche il profilo più propriamente sostanziale, esprimendo severe riserve in merito alla distinzione, nonché, a maggior ragione, all'esclusione dalla categoria legale di persona giuridica delle persone morali, esprimendo sentiti timori circa il fatto che l'intenzionale limitazione dell'ambito della personalità al formale riconoscimento ordinamentale rispondesse ad una impostazione (nemmeno troppo) velatamente positivistica¹³⁶. In breve, la nozione di persona giuridica veniva considerata alquanto inadeguata, vuoi per l'effettiva valenza classificatoria, vuoi per la strutturazione stessa del disposto, invocando soprattutto il rispetto del diritto di associazione auspicato dal Concilio¹³⁷. Già a partire dalla fase redazionale, invero, veniva rilevata una certa incongruenza tra la *ratio* e l'ispirazione della riforma legislativa ed il contenuto concreto della regolamentazione, nonostante le obiezioni, come rammentato, non avessero mutato, in maniera significativa, l'impianto del provvedimento.

Sul punto spicca la sensibilità per la promozione del fenomeno associativo, globalmente inteso, nonché la accurata individuazione del possibile contrasto tra ideale e prassi nella previsione del sistema canonico¹³⁸; meno convincente, d'altra parte, si rivelava l'opzione teorica, a suo tempo avanzata., di utilizzare la qualifica normativa di persone morali o non-fisiche, chiaramente connotata per la mancata presa di distanza dalla teoria della soggettività¹³⁹. Il dato comune che sembrava

¹³⁶ *Ivi*, p. 399, ove si parla di “*conceptionem tendentialiter positivisticam*”.

¹³⁷ Cfr. LIBERO GEROSA, *Diritto ecclesiale e pastorale*, cit., p. 161.

¹³⁸ Cfr. GAETANO LO CASTRO, *Persona giuridica nel diritto canonico*, cit., p. 421, il quale, commentando i presupposti teorici della codificazione precedente, non del tutto mutati all'interno dell'impianto del 1983, notava alcune incongruenze, specialmente un contrasto tra l'accentramento e l'autoritarismo disciplinare e la libertà ed il pluralismo affermati a livello teorico: “Fu pertanto difesa, ad un tempo, una concezione autoritaria e accentratrice dell'ordinamento ecclesiale, che subordinava al volere dell'autorità l'esistenza delle persone giuridiche e l'intero fenomeno della soggettività giuridica, e una visione pluralistica e liberale dell'organizzazione statale, per favorire l'esplicazione della *libertas ecclesiae* nella specifica materia”.

¹³⁹ Cfr. MASSIMO DEL POZZO, *L'inadeguatezza della nozione di persona giuridica*, cit., p. 329.

emergere, in ogni caso, era quelli di una radicata convinzione della necessità di un controllo sociale, nonché dell'irrinunciabilità del ricorso ad un modello prettamente antropomorfo, funzionale all'imputazione unitaria delle relazioni giuridiche.

La nozione di persona, da questo punto di vista, presentava forti e marcati caratteri di inadeguatezza e, perciò, non idonea ad indicare, compiutamente, un insieme organizzato di individui, soggetti di diritti ed obblighi. La nota concezione boeziana di "*individua substantia rationalis naturae*"¹⁴⁰, ben nota ai pensatori medievali, supposeva, appunto, il riferimento singolare e sostanziale del concetto. La specifica acquisizione semantica dell'espressione, peraltro, coincide in larga parte con il successivo approfondimento teologico che di essa viene fornito¹⁴¹. Di qui ne deriva una illuminazione anche a beneficio della portata della dignità umana, come sottolineato in più documenti conciliari¹⁴²: l'immagine divina presente nella creatura è indissociabile dall'eccellenza di essere e dalla titolarità essenziale dei diritti¹⁴³.

A dispetto della radice etimologica, invero, la personalità non può costituire una maschera o uno schermo finalizzato a fornire una interpretazione o conformazione della realtà, implicando, al contrario, la presa d'atto della dignità di un essere soggetto di diritto¹⁴⁴. Ne consegue

¹⁴⁰ Cfr. GISBERT GRESHAKE, *Il Dio Unitrino. Teologia trinitaria (Der Dreieine Gott. Eine trinitarische Theologie)*, cit., p. 107.

¹⁴¹ Cfr. GIULIO MASPERO, *Uno perché Trino. Breve introduzione al trattato su Dio*, Cantagalli, Siena, 2011, pp. 88-100.

¹⁴² Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 22: "In realtà solamente nel mistero del Verbo incarnato trova vera luce il mistero dell'uomo. [...] Cristo [...] svela anche pienamente l'uomo a sé stesso e gli manifesta la sua altissima vocazione".

¹⁴³ Sul punto cfr. JAVIER HERVADA, *La dignidad y la libertad de los hijos de Dios*, in IDEM, *Vetera et nova. Cuestiones de Derecho Canónico y afines [1958-2000]*, cit., pp. 747-752.

¹⁴⁴ Cfr. GISBERT GRESHAKE, *Il Dio Unitrino. Teologia trinitaria (Der Dreieine Gott. Eine trinitarische Theologie)*, cit., p. 81, il quale osserva: "Il significato originario e fondamentale del greco *prósōpon* (come pure dell'equivalente latino 'persona'), non è - come spesso si sostiene - quello di maschera. Il concetto greco profano '*prósōpon*' significa, piuttosto, «ciò che capita sotto gli occhi», «ciò che si può vedere», da cui: volto, faccia, figura visibile dell'uomo [...]. Soltanto in epoca ellenistica - soprattutto in relazione alla filosofia stoica - *prósōpon* designa l'*individuum*, che è come tale

che il *nomen iuris* altro non rappresenta se non l'espressione di uno stato ontologico del soggetto, non estrapolabile o fruibile da parte del legislatore.

La supposizione della *persona ficta* mirava, appunto, a stabilire una sorta di parallelismo disciplinare, ma non ad individuare e, ancor meno, a creare una effettiva omogeneità dal punto di vista sostanziale. D'altronde è anche vero che la nozione classica di *universitas personarum* separa, nettamente, i singoli componenti dalla considerazione della totalità dei rappresentati, con una evidente confusione del piano logico/deontologico con quello ontologico¹⁴⁵.

Da un punto di vista prettamente umano, il termine persona non pare, dunque, mostrare profili di evidente equivocità e ambiguità, stando ad indicare, semplicemente, la partecipazione dell'atto di essere nella creatura razionale¹⁴⁶. L'opera di giuridicizzazione del concetto, invero, può condurre ad insidie di non poco conto, laddove inserisca surrettiziamente una dissociazione tra *sein* e *sollen*, posto che equiparare realtà eccessivamente differenti tra loro non può che portare al risultato di falsare il cuore del problema. La soggettività di diritti risulta essere implicita ed intrinseca all'essere umano stesso, ma l'elemento della relazionalità giuridica non sembra in grado di modellare una tipologia di doverosità autosufficiente ed originaria. In altre parole, la persona è sempre giuridica, giacché "*non datur persona nisi iuridica*", ma l'ente giuridico non necessariamente costituisce persona, pur fondandosi

inserito in una comunità/comunione". Sul punto cfr. anche GEORGE LEONARD PRESTIGE, *God in Patristic Thought*, Wipf & Stock Pub, London, 1952, p. 132; nonché ANDREA MILANO, *La Trinità dei teologi e dei filosofi*, in ANTONIO PAVAN - ANDREA MILANO (a cura di), *Persona e personalismi*, Edizioni Dehoniane, Napoli, 1987, p. 10.

¹⁴⁵ Sul punto cfr. MASSIMO DEL POZZO, *L'inadeguatezza della nozione di persona giuridica*, cit., p. 330, il quale evidenzia come "le persone rappresentano solo la specificazione della natura o logica dell'insieme. La somma o la sintesi degli interessi delle persone coinvolte, comunque, non dà luogo a una persona diversa o distinta. Le persone procreano altri esseri umani e costituiscono società o associazioni, ma non creano certo improbabili tecno-persone".

¹⁴⁶ Cfr. S. TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, I^a-II^a, q. 91, a. 2, sebbene tale concetto nell'aquinate si riferisca, *stricto sensu*, alla *lex naturalis*.

sull'elemento *stricto sensu* personale; per cui l'applicazione metaforica e, ancor di più, quella reale della personalità tradiscono uno stravolgimento dell'ordine giuridico, in modo che il presupposto diviene conseguenza di quella formalità scientificamente eretta¹⁴⁷.

Il dato più critico relativo alla concettualizzazione della persona giuridica afferisce, in ogni caso, all'accezione di giuridicità; l'elemento che suscita preoccupazione non è tanto l'equivoca dizione, quanto, piuttosto, l'ideologia sottostante alla costruzione, in particolar modo in ambito civilistico. La scienza canonistica, in modo particolare tra l'ottocento ed il novecento, ha cercato di giustificare e difendere la rispondenza e validità delle proprie categorie, senza però discostarsi troppo dai presupposti della teoria generale secolare. Ben evidenzia autorevole dottrina come “sembra quasi paradossale che la dottrina maggioritaria venga conosciuta come tesi della realtà o della verità metafisica della personalità quando contrasta con i più elementari principî del realismo metafisico. Il supposto realismo ci pare, invero, un idealismo mascherato: l'idea o il pensiero, infatti, modula e conforma la realtà”¹⁴⁸. L'assenza di pregnanza in una tale argomentazione emerge, soprattutto, allorché, tramite l'adozione della categoria di persona morale, si tende a separare, indebitamente, i fenomeni sostanziali naturali dalle realtà formali positive, palesandosi, in tal modo, l'accentuazione autoritativa e convenzionale del centro di imputazione¹⁴⁹.

La limitazione primaria, tuttavia, consiste proprio nella circostanza per cui la giuridicità di tipo immanente vanta la pretesa di assorbire a sé l'essenza totale del fenomeno *de quo*, identificando la soggettività con la

¹⁴⁷ Cfr. FRANZ XAVER WERNZ - PETRUS VIDAL, *Ius Canonicum ad Codicis Normam Exactum. Tomus II. De Personis*, cit., pp. 29-44.

¹⁴⁸ In questo senso MASSIMO DEL POZZO, *L'inadeguatezza della nozione di persona giuridica*, cit., p. 331.

¹⁴⁹ L'intento dei codificatori, peraltro, non si prestava ad equivoci, posto che la loro *mens* era orientata all'originaria esclusione dell'attuale can. 113, §1: “*Haec Ecclesia, sicut et Societas civilis, personalitas propriae iuridicae non est, cum sibimetipsis concedere non valent qualitatem quam ipsa haec concessio supponit*”: relazione contenuta in *Communicationes*, IX, 1977, p. 240. Sul punto cfr. anche ALBERT GAUTHIER, *Le persone giuridiche nel Codice del 1983*, cit., p. 108.

personalità, ragion per cui, soprattutto nell'accezione politico-economica moderna, la *persona civilis* ha finito per divenire sinonimo e/o prototipo di umanità, con il risultato che la dogmatica si sostituisce, nemmeno troppo reconditamente, al dato fattuale¹⁵⁰.

Conseguenza più immediata di una tale *Weltanschauung* è l'accentramento pubblicistico della questione, collegato ad una necessaria selezione degli interessi di cui si faccia portatore il centro di imputazione, sia collettivi che diffusi, in base alla conformità con il modello e la procedura stabiliti; la formalità dell'ente, perciò, prevale sulla natura e sull'autonomia del rapporto. In questo modo il concetto di *universitas* non si identifica più con il riconoscimento dell'unitarietà di un complesso di relazioni, bensì diviene l'attribuzione di una specifica qualifica esteriore ed astratta¹⁵¹. Il complesso, al pari della singola persona, sarebbe, insomma, giuridico nella misura in cui corrisponda ai requisiti predeterminati dal legislatore. In ciò è palese la rispondenza con il già evidenziato *trend* giurisprudenziale in materia di tutela degli interessi diffusi nel diritto italiano.

L'ambito canonico, lo si è visto, non è rimasto impassibile ed insensibile ad una tale "involuzione" della persona, né alla mutazione del concetto di soggetto, né, per conseguenza, alla capacità riflessa nella prospettiva dell'ordinamento e della dogmatica secolare. Il ruolo dell'autorità, nell'intenzione del legislatore, assorbe, non a caso, i connotati della rilevanza nella conformazione dell'istituto; d'altronde, nella stessa motivazione proposta dai redattori del nuovo *Codex* è possibile rinvenire questa tendenza riduzionistica, laddove si affermava che "*in priore Codice, a. 1917, vocabantur personae morale. Rectius autem vocantur personae iuridicae, quia revera in ordine iuridico*

¹⁵⁰ Cfr. ITALO BIROCCHI, *Persona giuridica nel diritto medioevale e moderno*, cit., pp. 419-420.

¹⁵¹ Cfr. GAETANO LO CASTRO, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, cit., p. 159.

positivo Ecclesiae uti subiecta obligatorum et iurium canonicorum constituuntur”¹⁵².

Il rimando all’ordine giuridico-positivo, unitamente all’attribuzione autoritativa della soggettività, si pone, dunque, come elemento integrante della figura normativa. I rischi e le insufficienze che si annidano nell’equiparazione meccanica della personalità alla soggettività, come esposti *supra*, non possono che accompagnarsi alle problematiche suscitate anche dall’aspetto autoritativo. Invero, la pretesa creazione o costituzione delle persone giuridiche sembra tradire una visione alquanto tecnocratica ed artificiosa del profilo del “*sollen*”. Autorevole dottrina, a questo proposito, non mancava di osservare come la creazione del diritto da parte della società, anziché delle persone, “denota un approccio larvamente positivistico, attribuendo una funzione costitutiva e non dichiarativa all’*agnitio Ecclesiae*”¹⁵³, in una visione non certamente antropocentrica del fenomeno sociale.

La capacità creativa di soggettività, alla quale andrebbe rapportato anche lo stesso diritto di associazione, costituisce un portato della concezione prettamente razionalistica, ove lo schema legale si pone come il frutto della costruzione intellettuale; così, l’atto previo dell’autorità ecclesiastica è assunto alla stregua di *condicio sine qua non* della legittimità di un ente collettivo all’interno della Chiesa, spingendo autorevole dottrina a ritenere, una tale concezione concessiva/abilitativa, in capo alla gerarchia, in relazione all’agire comune, come menomante dell’originarietà e pregnanza della *condicio communionis et libertatis fidelium*¹⁵⁴.

¹⁵² Cfr. *Communicationes*, IX, 1977, p. 240.

¹⁵³ Cfr. FRANCESCO COCCOPALMERIO, *De persona iuridica iuxta schema Codicis novi*, cit., p. 395, il quale riporta il brocardo per cui “*personae creant personam*”. Cfr. anche CARLOS JOSÉ ERRÁZURIZ, *Il diritto e la giustizia nella Chiesa. Per una teoria fondamentale del diritto canonico*, cit., pp. 213-240.

¹⁵⁴ In questo senso cfr. JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., pp. 110-131.

Il conferimento della personalità si trasforma, così, in un momento di attuazione/direzione della volontà del superiore gerarchico, rendendo la teoria della persona giuridica come recettiva di quella devianza del soggetto dal suo orizzonte ontologico, nonché della giuridicità dalla naturalità della sua funzione: quella servente rispetto all'individuo. Da una simile impostazione non può che scaturire un concetto di persona giuridica poco appagante. In quest'ottica, infatti, la meccanica trasposizione della speculazione giuridica secolare non riesce a cogliere, a pieno, la portata del *mysterium Ecclesiae*, conducendo ad un appiattimento e ad una uniformazione forzata del modello.

Possono, a tal proposito, evidenziarsi due fondamentali limiti alla ricezione *sic et simpliciter* della teorizzazione civilistica: una eccessiva abdicazione ad una logica prettamente patrimonialistica ed una depotenziante equiparazione normativa delle diverse realtà giuridiche presenti nella Chiesa.

Per quanto concerne il primo punto, può osservarsi come l'elaborazione storica della persona giuridica risponda, per ragioni pratiche, ad esigenze commerciali ed economiche, integrando la capacità patrimoniale sopraindividuale. Non a caso parte della dottrina ha, senza mezzi termini, evidenziato come “il maggiore, se non unico, ambito di effettiva incidenza della nozione nel sistema ecclesiastico è proprio quello patrimoniale”¹⁵⁵. Tuttavia non può non emergere il dato per cui, pur non depotenziandola la rilevanza dei beni temporali nella missione della Chiesa, una eccessiva patrimonializzazione del sistema normativo costituisce una sensibile *deminutio* della stessa natura e valenza dell'ordinamento giuridico canonico, non aiutando a chiarificare la peculiarità della giuridicità di un tale concetto, *in hoc modo* trasposto¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Cfr. PEDRO LOMBARDÍA, *Persona jurídica pública y privada en el ordenamiento canónico*, in *Apollinaris*, XCIII, 1990, p. 144. In senso analogo cfr. anche ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, (voce) *Persone giuridiche. II. Diritto canonico*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVI, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1991, p. 2.

¹⁵⁶ Sul punto cfr. CARLOS JOSÉ ERRÁZURIZ, *Corso fondamentale sul diritto nella Chiesa. Introduzione: i soggetti ecclesiali di diritto*, cit., p. 362, il quale parla di

L'applicazione di una tecnica classificatoria rigidamente formale ed astratta conduce, però, anche ad un poco congruente raffronto e livellamento alle molteplici fattispecie ricomprese sotto un unico ceppo contenutistico. La personalità giuridica, infatti, costituisce una nozione sintetica e complessiva, ma, proprio a causa di ciò, omologante e semplificante¹⁵⁷. L'unico risultato pratico collegato alla qualifica *de qua*, quindi, pare inadatto ad esprimere il principio aggregante che soggiace alla realtà della *universitas*, in una portata altamente sminuente della varietà dei soggetti ecclesiali che assimila, in maniera improbabile, nonché scarsamente convincente, enti di natura necessaria ed a carattere primario con altri, al contrario, di matrice volontaristica ed eventuale¹⁵⁸. Il processo applicativo di un tale concetto all'ordinamento canonico, non soltanto ha ingenerato critiche significative e manifestato evidenti limiti, ma ha anche evidenziato rilevanti incertezze e problematicità dal punto di vista costituzionale¹⁵⁹.

La marcata valenza pubblicistica e comunitaria del popolo di Dio, peraltro, conferisce particolare rilievo ai fenomeni di aggregazione¹⁶⁰, sol che si consideri alla rilevanza della *communio Ecclesiarum* nei confronti del *mysterium Ecclesiae*. La specificità e la singolarità della *ratio* sottesa

“essenziale connessione tra personalità giuridica e questioni patrimoniali”, riservando esplicitamente e programmaticamente ogni relativa considerazione all'ambito strettamente patrimoniale, piuttosto che ai soggetti ecclesiali di diritto. L'A. poi specifica: “Tuttavia, a nostro parere non si può estendere tale tecnica all'insieme dell'attività istituzionale (e anche associativa) della Chiesa, esigendo la personalità canonica per atti che nulla hanno a che fare con l'essere o meno un soggetto autonomo dal punto di vista patrimoniale. Di conseguenza ci pare preferibile spostare la trattazione sulle persone giuridiche, pubbliche e private, all'ambito dei beni patrimoniali della Chiesa”.

¹⁵⁷ In questo senso cfr. MASSIMO DEL POZZO, *L'inadeguatezza della nozione di persona giuridica*, cit., p. 333.

¹⁵⁸ Cfr. GAETANO LO CASTRO, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, cit., p. 164: “Il secondo negativo corollario della criticata concezione della personalità consiste nell'indebita azione di equiparazione, quanto alla funzione ‘ordinatrice’ dell'ordinamento da loro svolta, nell'unico concetto di persona-soggetto di diritto, della Chiesa, delle persone fisiche e di tutti gli altri centri di imputazione di effetti giuridici diversi dagli individui singoli”.

¹⁵⁹ Cfr. JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, pp. 50-56.

¹⁶⁰ Cfr. SACRA CONGREGATIO PRO DOCTRINA FIDEI, Lettera *Communio Notio*, nn. 8-9, cit., pp. 842-844.

ai diversi corpi sociali costituisce un motivo di dubbia riconducibilità o riferibilità ad un aprioristico modello unitario. La mutua immanenza tra universale e particolare¹⁶¹; la necessaria incorporazione organica del fedele in una circoscrizione ecclesiastica e l'appartenenza a raggruppamenti di circoscrizioni; l'iniziativa pubblica e privata, complementare e sussidiaria, gerarchica e carismatica, si iscrivono nel provvidenziale disegno salvifico e nella liberalità che permea di sé tutta la *lex gratiae*, poco tollerante rispetto ad inquadramenti formali di portata restrittiva. Più opportuno sarebbe, invero, evitare di irrigidire i soggetti collettivi in schemi legali predefiniti, cercando, altresì, di cogliere la fisionomia propria di ciascuno.

Da un'angolazione prettamente ermeneutica, poi, sembra opportuno operare una distinzione, all'interno della generica categoria degli enti trans-personali, tra le realtà di matrice gerarchica e quelle di matrice associativa¹⁶². Se l'autonomia del fedele non può che porsi come propedeutica alla costituzione di realtà associative, l'istituzionalità della Chiesa può ben dar luogo, come in effetti fa, a comunità gerarchiche ed organi collegiali¹⁶³. Da un altro di vista, non è mancato chi abbia ricondotto le collettività organizzate di persone alla stessa costituzione divina della Chiesa, al diritto di associazione e, più in generale, all'organizzazione giuridica umana¹⁶⁴.

¹⁶¹ *Ivi*, nn. 9-14, pp. 843-847.

¹⁶² Cfr. ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, *Libertà e autonomia negli enti della Chiesa*, Giappichelli, Torino, 1999, pp. 113-121.

¹⁶³ Sul punto cfr. CARLOS JOSÉ ERRÁZURIZ, *Corso fondamentale sul diritto nella Chiesa. Introduzione: i soggetti ecclesiali di diritto*, cit., p. 293.

¹⁶⁴ Cfr. PEDRO LOMBARDÍA, *Persona jurídica en sentido lato y en sentido extricto. (Contribución a la teoría de la persona moral en el ordenamiento de la Iglesia)*, cit., pp. 141-142. L'A. distingue anche tra enti necessari e fondamentali, precisando come la diversa stringenza non incida sull'irrinunciabilità della facoltà di azione collettiva: "Junto a estos entes, que podríamos calificar de necesarios, habría otros que sólo pueden ser considerados fundamentales en cuanto posibilidades, ya que lo fundamental no es la existencia de los entes en cuanto tales, sino el derecho de constituirlos: ejemplo típico son las asociaciones, ya que la necesidad de su tutela se deriva del derecho personal de asociación, fundado, según en Vaticano II, en el mismo Derecho natural" (*Ivi*, p. 138).

La configurazione di molteplici e differenti centri di imputazione di relazioni giuridiche nella realtà della Chiesa si dimostra, dunque, non soltanto maggiormente articolata e complessa, rispetto a quella che si verifica nelle esperienze secolari, ma si connette anche agli stessi principî costituzionali di uguaglianza, istituzionalità e varietà, insiti nella strutturazione e nell'organizzazione del popolo di Dio¹⁶⁵. Peraltro, l'elemento della socialità personale non pare riguardare tanto il profilo giusprivatistico quanto il generale assetto della comunità salvifica. Il giudizio di insufficienza della categoria civilistica e patrimonialmente orientata della persona giuridica deriva, perciò, da quella necessità di non compromettere oltremodo, tramite pretese omologanti e riduzionistiche, l'originalità e l'atipicità del *mysterium Ecclesiae sub specie iuris*.

Le critiche qui sollevate non hanno, evidentemente, condotto ad una nozione alternativa o suppletiva a quella esaminata. Al di là della espressione altamente intrisa di genericità, *id est* quella di enti trans-personali o sovra-personali, non è semplice, come autorevole dottrina ha posto in evidenza, rinvenire un concetto che esprima chiaramente le peculiarità della nozione canonistica¹⁶⁶. L'alea di provvisorietà ed insoddisfazione definitoria non può che porsi come il risultato di un abbandono della logica teoretico-formale dogmatica¹⁶⁷.

Non sembra, a tal proposito, possibile edificare una sistemazione generale delle realtà aggregate nella Chiesa, che sia generale ed uniformante, senza rischiare di cadere nella moderna teoria della soggettività. La tradizione canonica, peraltro, insegna chiaramente come l'enucleazione della spettanza non abbia costituito il risultato di un'operazione intrisa di astrazione, bensì di un approccio altamente

¹⁶⁵ Cfr. JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., pp. 34-40.

¹⁶⁶ Osserva CARLOS JOSÉ ERRÁZURIZ, *Corso fondamentale sul diritto nella Chiesa. Introduzione: i soggetti ecclesiali di diritto*, cit., p. 362, come "la soggettività canonica, sia legata alla Chiesa come istituzione che dipendente dall'autonomia dei fedeli, emana dalla stessa realtà della Chiesa come istituzione e da quell'autonomia intraecclesiale dei fedeli, senza necessità di ulteriori qualifiche formali".

¹⁶⁷ Così MASSIMO DEL POZZO, *L'inadeguatezza della nozione di persona giuridica*, cit., p. 335.

pragmatico ed aderente alle numerose sfaccettature della realtà¹⁶⁸. L'atto di riappropriarsi di quei contenuti e di quelle metodologie di impostazione classiche induce a considerare le *universitates* come una imputazione unitaria di atti e di rapporti¹⁶⁹, laddove, invece, l'elaborazione della persona giuridica, soprattutto nella sua accezione centripeta, mostra molti lati di analogia con quella creazione, *ex novo*, del soggetto di diritto¹⁷⁰, ad opera della gerarchia, che si pone come chiusura di un circolo ermeneutico marcatamente positivistic¹⁷¹.

Decisiva appare, dunque, l'elemento della difesa della natura e della libertà dell'azione nei soggetti comunitari nella Chiesa. Ciò che è opportuno precisare, tuttavia, è la circostanza per cui le nozioni giuridiche adoperate, nonché la sistematica seguita, non si pongono in un'ottica di mera funzionalità o convenzione, presentando, invece, un non trascurabile ruolo ermeneutico¹⁷².

L'ampio dibattito sul tema delle persone giuridiche evidenzia così le incertezze del quadro normativo ed il profondo influsso della mentalità e delle categorie dogmatiche secolari; su questa linea non risulta pienamente soddisfacente e rassicurante qualificare l'opzione codicistica alla stregua di mero espediente tecnico, circoscrivendone la rilevanza alla

¹⁶⁸ Cfr. ALBERT GAUTHIER, *Le persone giuridiche nel Codice del 1983*, cit., p. 114, il quale sottolinea come la problematica applicazione della qualifica tradizionale di 'collegium' alle diocesi ed alle parrocchie, sottolineata da Onclin, abbia motivato l'individuazione normativa del genere *universitas personarum*.

¹⁶⁹ Cfr. GAETANO LO CASTRO, *Persona giuridica nel diritto canonico*, cit., p. 421, il quale addita, come soluzione ermeneutica, il passaggio "dalla teoria del soggetto alla teoria dell'atto", considerando l'unitaria regolazione degli atti e delle relazioni in maniera maggiore rispetto all'astratta costituzione di un soggetto.

¹⁷⁰ Cfr. MARIO CONDORELLI, *Destinazione di patrimoni e soggettività giuridica nel diritto canonico. Contributo allo studio degli enti non personificati*, cit., pp. 162-163, ad avviso del quale "la personalità sarebbe, così, lo strumento nelle mani dei detentori del potere per far nascere nuovi enti, persone-soggetti capaci nell'ordinamento".

¹⁷¹ Cfr. PEDRO LOMBARDÍA, *Persona jurídica en sentido lato y en sentido extricto. (Contribución a la teoría de la persona moral en el ordenamiento de la Iglesia)*, cit., p. 162, il quale distingue tra la *quaestio substantialis*, la *quaestio technica* e la *quaestio systematica*.

¹⁷² *Ibidem*: "Deinde, quaestio technica, scilicet; de notionibus illis iuridicis, ad instar instrumentorum technicorum, quae adhibendae sunt ad tuitionem naturae et linertatis talium entium".

qualifica formale¹⁷³. Nel *background* della scelta normativa, invero, sono presenti indirizzi di politica legislativa che hanno condizionato non poco l'orientamento ermeneutico del dato positivo: il modello canonico del conferimento della personalità, nonostante svariati tentativi di recepimento delle istanze conciliari, si mostra ancora saldamente legato all'ottica gerarchica ed accentratrice precedente.

Nell'utilizzo di concetti e denominazioni impropri, dunque, resta confinata in un angolo la portata formativa della disciplina ecclesiale, rendendo urgente evidenziare come il riconoscimento della soggettività non costituisca una forma o una figura, bensì una spettanza ed un elemento di appartenenza della *communio fidelium*. L'acquisizione di un'ottica, finalmente, realista non può che condurre ad una valutazione e promozione del bene solidale, evitando l'inopportuna commistione tra il sostrato reale, *id est* l'aggregato organizzato di soggetti ed individui, e l'idea/astrazione legale.

Il problema di fondo, peraltro, rimane ampiamente di carattere culturale. Il tema delle persone giuridiche mette a nudo un punto cruciale circa l'apporto canonico al dibattito giuridico contemporaneo. L'ottica costitutiva e concessiva della personalità costituisce una enorme remora all'affermazione dei presupposti del realismo giuridico¹⁷⁴, laddove l'attribuzione di personalità, nell'ordinamento ecclesiale, se non declinata nella sua peculiare accezione¹⁷⁵, sembra costituire una seria

¹⁷³ In questo senso cfr. LUIS NAVARRO, *Persone e soggetti nel diritto della Chiesa. Temi di diritto della persona*, cit., pp. 12-13.

¹⁷⁴ In questo senso cfr. JULIAN HERRANZ, *Il diritto dell'uomo alla vita*, in IDEM, *Giustizia e pastorità nella missione della Chiesa*, cit., pp. 35-70.

¹⁷⁵ Cfr. JACQUES MARITAIN, *Il contadino della Garonna. Un vecchio laico s'interroga sul tempo presente*, Morcelliana, Brescia, 1969, p. 261, il quale evidenzia come la personalità in senso canonico sia quella "di una moltitudine che si estende su tutta la terra e su tutte le epoche, e pur tuttavia possiede in grado supremo l'unità di essere e di vita, la coscienza, la memoria, il discernimento, la voce [...] e il compito da assolvere [...] che sono i segni distintivi della persona".

minaccia alla rispondenza ed alla coerenza dell'intero apparato sistematico¹⁷⁶.

Ciò non di meno, specie in una prospettiva di dialogo¹⁷⁷, sembra necessario adoperarsi per superare restrizioni mentali e schemi poco conformi alle opzioni di fondo¹⁷⁸, pur non sconfinando nell'eccesso opposto, rappresentato da quella tesi secondo la quale sarebbe meritevole di sfiducia la stessa concettualizzazione giuridica dei fenomeni della Chiesa, quasi che questa rappresenti “un tradimento della vera Chiesa, quella dello Spirito”¹⁷⁹; la stessa esclusività della personalità morale, l'equivoca formulazione del can. 96 *C.I.C.*, nonché la stessa dizione di “soggetti senza personalità”, evidenziano la soggezione ad una concezione erronea e, per certi versi, fuorviante della personalità. Se, come si è visto, alla base di una tale costruzione sussiste la teoria del soggetto di diritto e la signoria del volere, prima individualistica e, solo in un secondo momento, autoritaristica ed ordinamentale, allora ne consegue che la priorità del soggetto non è semplicemente astrazione logica, ma constatazione ontologica e sostanziale¹⁸⁰.

¹⁷⁶ Cfr. CHARLES JOULET, *Per una teologia della storia della salvezza*, Michele d'Auria Editore, Napoli, 1972, p. 968, ad avviso del quale la personalità della Chiesa, “che informa e perfeziona una molteplicità, è data dallo Spirito Santo, con e per mezzo dell'effusione di grazia e di carità che proviene da Cristo”. Cfr. anche IDEM, *L'Église du Verbe Incarné. Essai de Théologie spéculative*, Desclée, Paris, 1951, p. 490: “L'Église, à la différence du Christ, n'est unie hypostatiquement à aucune des personnes divines; mais en raison de la providence spéciale ar la quelle il la meut et la maintient sans péché, Dieu, l'Esprit Saint, est vraiment responsable d'elle, il est vraiment le sujet d'attribution de ses démarches. Comment signifier ce mystère d'une union absolument originale, entre Dieu, entre l'Esprit Saint et l'Église, sinon en disant que Dieu, que l'Esprit Saint, est la personnalité efficiente suprême et transcendante de l'Église?”.

¹⁷⁷ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso alla Rota Romana*, 17 febbraio 1979, in *A.A.S.*, LXXI (1979), p. 423: “Ma il compito della Chiesa, e il merito storico di essa, di proclamare e difendere in ogni luogo e in ogni tempo i diritti fondamentali dell'uomo non la esime, anzi la obbliga ad essere davanti al mondo ‘speculum iustitiae’. La Chiesa ha, al riguardo, una propria e specifica responsabilità”.

¹⁷⁸ Cfr. MASSIMO DEL POZZO, *L'inadeguatezza della nozione di persona giuridica*, cit., p. 337.

¹⁷⁹ Cfr. GAETANO LO CASTRO, *Vera e falsa crisi del diritto della Chiesa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 89, 1978, I, p. 60.

¹⁸⁰ Cfr. PIO XII, Lettera Enciclica *Mystici Corporis*, cit., *Appendix*, n. 27, ove si sottolinea come il Corpo mistico non assorba affatto e non annulli la personalità dei singoli membri: “Mentre infatti nel corpo naturale, il principio dell'unità congiunge le

Non può che inserirsi, di diritto, nel solco lasciato da queste critiche, lo strascico delle considerazioni effettuate circa la soggettività collettiva canonica, unitamente alla disamina sugli interessi diffusi ed ai soggetti privi di personalità: un agglomerato argomentativo figlio della grande ambiguità che aleggia intorno al concetto di personalità giuridica. Le perplessità intorno alla denominazione, peraltro, non sono suscettibili di ridursi ad un semplicistico esercizio di contestazione del carattere nominalistico e terminologico, affondando le proprie radici, invece, nelle premesse e nei contenuti della nozione, troppo spesso dimentica delle sfumature che i molteplici fenomeni comunitari nella Chiesa continuano a presentare¹⁸¹.

Proprio la compiuta ricostruzione di tali fenomeni comunitari può rappresentare, invero, un espediente stimolante e maieutico della razionalità canonica, vero antidoto avverso il tecnicismo esasperato e l'astrattismo dominante, che si pongono come coriacei ostacoli nei confronti di quella, primaria, funzione della scienza canonica, di contribuire efficacemente alla riscoperta della verità sul diritto e sull'uomo stesso.

parti in modo che le singole manchino completamente della propria sussistenza, invece nel Corpo mistico la forza di mutua congiunzione, sebbene intima, unisce le membra tra loro di guisa che le singole godano completamente di una propria personalità". Cfr. *1Cor* 12, 12; *Col* 1, 18; *Rom* 12, 5.

¹⁸¹ Cfr. GAETANO LO CASTRO, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, cit., p. 170: "Nella visione della Chiesa-corpo mistico di Cristo e nella teorizzazione della personalità della stessa che quella visione non solo consente, ma in un certo senso esige, la Chiesa resta, in quanto tale, [...] protagonista principale della missione affidatale dal suo Fondatore, in concomitanza (non in contrapposizione) con gli uomini che vi appartengono, la cui autonoma consistenza e funzione non è negata, ma nei quali, peraltro, la Chiesa stessa non si annulla".

4.3. L'elemento della communio quale principio informatore della realtà giuridica ecclesiale.

Il costante insegnamento del Concilio Vaticano II, se da un lato sembra ribadire, con veemenza, l'insostituibile compito della gerarchia, allo stesso tempo riconosce una specifica e mirata funzione della Chiesa¹⁸², in modo che quanti, al suo interno, sono investiti dell'autorità *ex iure divino*, abbiano la consapevolezza di non essere stati istituiti per assumere, da soli, la missione della salvezza degli uomini, ma per guidare i fedeli al fine di strutturare una cooperazione attiva, secondo le proprie capacità, all'opera comune¹⁸³. L'ambito comunione e pastorale¹⁸⁴ abbraccia tutta la vita ecclesiale¹⁸⁵ e, pertanto, sia per le prospettive aperte dal Concilio, sia per la complessità dei fattori che vi confluono, sia per la laboriosità richiesta nel maturare le scelte e le decisioni comunitarie, ancor più per la compresenza di istanze diverse, domanda una pluralità di proposte, tra loro organicamente articolate¹⁸⁶,

¹⁸² Cfr. WINFRIED AYMANS, *Diritto canonico e comunione ecclesiale. Saggi di diritto canonico in prospettiva teologica*, Giappichelli, Torino, 1993, p. 4, il quale osserva: "L'immagine della Chiesa come nuovo Popolo di Dio è fondamentale. Questo popolo non si costituisce da sé in unità, ma diviene popolo esclusivamente per la misericordiosa chiamata di Dio. L'immagine della Chiesa come corpo di Cristo, con le sue implicazioni giuridiche, si preoccupa maggiormente di presentare la struttura di questo Popolo di Dio secondo l'idea guida dell'unità tra capo e corpo".

¹⁸³ Sul punto cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 30

¹⁸⁴ Cfr. S. GIOVANNI XXIII, *Allocuzione all'inaugurazione del Concilio Vaticano II*, 11 ottobre 1962, in *A.A.S.*, LIV (1962), p. 786, ove si parla di indole "*praesertim pastoralis*" del Concilio Vaticano II.

¹⁸⁵ Cfr. MEDARD KEHL, *La Chiesa. Trattato sistematico di ecclesiologia cattolica*, cit., p. 44, il quale ben evidenzia come "[...] la nozione di *communio* può essere considerata come l'idea guida ecclesiologica del Concilio". Sul punto cfr. anche WOLFGANG BEINERT, *Das Bild von der Kirche nach den Dokumenten des II. Vatikanischen Konzils*, in WERNER LÖSER (a cura di), *Die römisch-katholische Kirche (Die Kirchen der Welt)*, Walter de Gruyter, Frankfurt am Main, 1986, pp. 11-46.

¹⁸⁶ Cfr. GIOVANNI CANESTRI, *Linee pastorali del nuovo Codice di Diritto Canonico*, in *AA.VV., Il nuovo Codice di Diritto Canonico. Novità, motivazione e significato. Atti della Settimana di studio (26-30 aprile 1983)*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 1983, p. 536.

affinché il ministero pastorale della gerarchia sia ben interpretato e coadiuvato per il bene comune di tutta la Chiesa¹⁸⁷.

Il concetto di *communio* offre, sicuramente, una chiave obbligata ed omnicomprensiva per comprendere il mistero della Chiesa in sé¹⁸⁸, il cui impatto decisivo è stato sottolineato anche durante il Sinodo straordinario dei Vescovi nel 1985, avvertendo che “l’ecclesiologia di comunione è l’idea centrale e fondamentale nei documenti del Concilio”¹⁸⁹. D’altra parte, se in questi stessi documenti una siffatta ecclesiologia rimane visibile per lo più non con immediatezza, ma come in trasparenza, al tempo stesso, però, in tale sottofondo, costituisce una trama essenziale, così continua e reale da dare certezza sulla autenticità conciliare della stessa dottrina ecclesiologica¹⁹⁰.

In particolar modo, l’idea di una Chiesa intrisa di *communio* costituisce un autentico principio guida, idoneo ad illuminare, in via davvero singolare, tutto il discorso sintetizzato dall’assise conciliare¹⁹¹: “Cristo, unico mediatore, ha costituito sulla terra la sua Chiesa santa, comunità di fede, di speranza e di carità, come un organismo visibile; la sostiene incessantemente e per essa diffonde su tutti la verità e la grazia”¹⁹². In quest’ottica si rinnova quella inscindibile connessione che nella realtà giuridica canonica opera tra l’elemento teologico e quello pastorale, non distinguibili ed entrambi espressione vera “del *munus*

¹⁸⁷ Cfr. CRISTINA DALLA VILLA, *Comunione ecclesiale e partecipazione dei fedeli all’attività pastorale della Chiesa*, in *Ius Ecclesiae*, XIV, 2002, p. 225.

¹⁸⁸ Cfr. WINFRIED AYMANS, *Die Communio Ecclesiarum als Gestaltgesetz der einer Kirche*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXXXIX, 1970, p. 74.

¹⁸⁹ Cfr. SINODO DEI VESCOVI, Relazione finale *Ecclesia sub Verbo Dei mysteria Christi celebrans pro salute mundi*, 7 dicembre 1985, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. IX, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1987, p. 1800.

¹⁹⁰ Cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *Comunione ecclesiale, diritto e potere. Studi di diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 1993, p. 10.

¹⁹¹ Cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *Diritto e potere nel momento originario della “potestas hierarchica” nella Chiesa. Stato della dottrina in una questione canonicamente disputata*, in *Ius Canonikum*, XV, 1975, pp. 77-91.

¹⁹² In questo senso cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 8, p. 11.

apostolicum ed elementi costitutivi della Chiesa del Verbo incarnato”¹⁹³. In quest’ottica non può che concordarsi con quanti hanno evidenziato che “l’interazione tra radice teologica e valenza pastorale della struttura giuridica della Chiesa evidenzia che esse sono due diverse dimensioni dell’unica e complessa realtà, che è la *communio* ecclesiale”¹⁹⁴.

Il principio della *communio*, da questa prospettiva, rappresenta il fondamento stesso dell’ordinamento canonico, giacché “è soltanto nell’ambito della *communio* esistente nella Chiesa [...] che i diritti fondamentali di ordine soprannaturale sono destinati ad essere acquisiti ed esercitati nella Chiesa, hanno come corrisponenti dei precisi doveri, tra cui quelli fondamentali di professare la fede della Chiesa e di riconoscere i sacramenti e la costituzione gerarchica. Le realtà conferite sacramentalmente sono ordinate ad attuarsi nella Chiesa: la *communio* è unione dei battezzati, realtà spirituale ma socialmente rappresentata; i battezzati formano una sola cosa in Cristo, perché sono a lui uniti mediante lo Spirito Santo, ad essi conferito per via sacramentale”¹⁹⁵.

Tale *communio* è ordinata all’edificazione del corpo sociale di Cristo¹⁹⁶, costituendo il punto focale di tutto il lavoro pastorale della Chiesa e, anzi, come è stato osservato, l’unica sua via per il futuro, indicata dallo Spirito nel Concilio Vaticano II¹⁹⁷. Essa costituisce, però,

¹⁹³ Su questo punto cfr. PAOLO VI, *Natura e valore pastorale delle norme giuridiche nella Chiesa*, in *Insegnamenti di Paolo VI*, vol. XI, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1973, p. 128.

¹⁹⁴ In questi termini cfr. LIBERO GEROSA, *Diritto ecclesiale e pastorale*, cit., p. 6.

¹⁹⁵ Cfr. PAOLO VI, *L’istituzione giuridica della Chiesa come tutela dell’ordine spirituale*, in *Insegnamenti di Paolo VI*, cit., p. 851.

¹⁹⁶ Cfr. FERNAND PRAT, *La Théologie de Saint Paul*, vol. III, 14° ed., Gabriel Beauchesne, Paris, 1929, pp. 342-343, il quale osserva come la Chiesa sia, non per astrazione o finzione, il prolungamento storico di Cristo; è Cristo vivente nel tempo; è la sua dimensione comunitaria: “*L’Église est dans le Christ et le Christ est dans l’Église et on peut les remplacer l’une et l’autre par le corps du Christ, sans changement appréciable de signification*”.

¹⁹⁷ In questo senso cfr. WALTER KASPER, *Die Communio-Ekklesiologie als Grundlage für eine erneuerte Pastoral. Überlegungen zur pastoralen Bedeutung der ekklesiologischen Leitidee des II. Vatikanischen Konzils*, Bischöfliches Ordinariat der Diözese Rottensburg-Stuttgart, Rottensburg am Neckar, 1990, p. 5, il quale, rigettando una considerazione della *communio* come “*terminus technicus*”, di natura, dunque, esclusivamente giuridica, le affida la qualifica di categoria teologica, che informa tutta

la via pastorale della Chiesa non come un magico *passe-par-tout*, con cui risolvere tutti i problemi di ordine istituzionale¹⁹⁸, o allo scopo di costituire un processo di democratizzazione al suo interno¹⁹⁹.

Il principio su cui si fonda la struttura comunionale della Chiesa risulta essere quello dell'immanenza reciproca tra universale e particolare²⁰⁰, nonché tra unità e pluralità. Un tale principio è di origine chiaramente trinitaria e, come tale, conoscibile mediante la fede: sotto tale profilo, dunque, la *communio* non si costruisce né dall'alto né dal basso, costituendo, invece, una partecipazione comune "all'unica verità, all'unico amore comunicatici da Dio attraverso Gesù Cristo nello Spirito Santo"²⁰¹, mediante la quale "l'uomo è assunto nella partecipazione alla natura divina e messo in relazione con gli altri uomini nella condivisa comunione con Dio"²⁰².

Il magistero conciliare, con una forte connessione con il precedente magistero pontificio, afferma la capitale presenza sostentatrice di Cristo nella Chiesa, attuata e compiuta mediante la missione vitale dello Spirito, che si perfeziona nella struttura comunitaria²⁰³ ove la Chiesa può

l'ecclesiologia conciliare e, attraverso essa, la struttura giuridica della chiesa e l'azione pastorale del Popolo di Dio: "*Es gibt für die Kirche nur einen einzigen Weg in die Zukunft: den Weg, welchen das Konzil gewiesen hat. Dieser Weg heißt: volle Verwirklichung des Konzils und seiner communio-Ekklesiologie. Diesen Weg hat uns das Geist Gottes vorgezeichnet*".

¹⁹⁸ Utilizza questo termine EUGENIO CORECCO, *Considerazioni sul problema dei diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Aspetti metodologici della questione*, cit., p. 1222.

¹⁹⁹ Cfr. LIBERO GEROSA, *Diritto ecclesiale e pastorale*, cit., p. 7.

²⁰⁰ Cfr. RINALDO BERTOLINO, *Presentazione*, in Winfried AYMANS, *Diritto canonico e comunione ecclesiale. Saggi di diritto canonico in prospettiva teologica*, cit., p. VIII: "[...] nel Popolo di Dio raggruppato in un determinato territorio, ancorché non possa pretendere di rappresentare l'intero Popolo di Dio, *vere inest et operatur* l'unica Chiesa del Cristo".

²⁰¹ Così WALTER KASPER, *Die Communio-Ekklesiologie als Grundlage für eine erneuerte Pastoral. Überlegungen zur pastoralen Bedeutung der ekklesiologischen Leitidee des II. Vatikanischen Konzils*, cit., p. 11.

²⁰² Cfr. SEVERINO DIANICH, *La comunità cristiana e le sue diverse forme*, in SEVERINO DIANICH - CARMELO TORCIVIA, *Forme del Popolo di Dio tra comunità e fraternità*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 2012, p. 11.

²⁰³ Cfr. GAETANO LO CASTRO, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, cit., p. 158, n. 89, il quale, molto acutamente, osserva come "fu un gravissimo errore di Lutero l'aver staccato soteriologicamente l'individuo dalla Chiesa e l'averlo lasciato solo innanzi a Dio. La negazione della necessità di una mediazione storica

manifestare a pieno il suo ruolo di prolungamento imprescindibile di Cristo stesso²⁰⁴. Invero, se si considera “quella forza e virtù vitale con cui tutta la comunità dei Cristiani viene sostenuta dal suo Fondatore”²⁰⁵, si comprende come essa altro non sia se non lo Spirito di Cristo.

Il mistero della Chiesa, dunque, partecipa del primo e più grande di tutti i misteri, quello trinitario²⁰⁶, ponendosi, la Chiesa universale, come un popolo adunato “dall’unità del Padre, del Figlio e dello Spirito Santo”, come popolo di Dio operante in forza del corpo di Cristo²⁰⁷. L’elemento della *communio* trova, perciò, la sua primaria funzione nella coesione di tutti i membri del popolo di Dio, rendendo la realtà aggregata nella Chiesa un *quid pluris* rispetto ad una semplice associazione o *universitas*, fattore imprescindibile nella strada conformativa verso la missione salvifica di Cristo capo²⁰⁸.

della Chiesa, anziché esaltare l’uomo, l’impoverì della sua dimensione comunitaria; essa fu certo frutto dell’incapacità di vedere Cristo nella Chiesa, ad essa indissolubilmente legato”.

²⁰⁴ Cfr. HANS URS VON BALTHASAR, *La teologia dopo il Concilio*, in *L’Osservatore Romano*, suppl. 13 dicembre 1981, p. 44.

²⁰⁵ Così PIO XII, Lettera Enciclica *Mystici Corporis*, cit., p. 220.

²⁰⁶ Cfr. MEDARD KEHL, *La Chiesa. Trattato sistematico di ecclesiologia cattolica*, cit., p. 45: “L’aspetto avvincente di una ecclesiologia della *communio* consiste nella mediazione tra le dimensioni trinitarie di questo concetto con la forma strutturale comunicativa della Chiesa. Entrambi gli aspetti devono essere riconosciuti. Infatti, una Chiesa strutturata in modo comunicativo senza una coscienza viva del suo fondamento teologico nella *communio* del Dio trino corre ben presto il rischio di degenerare in un sistema che risponde a tutti i possibili bisogni religiosi, un sistema forse efficace, ma vuoto di contenuto e di senso”.

²⁰⁷ Cfr. JOSEPH RATZINGER, *Il nuovo Popolo di Dio. Questioni ecclesiologiche*, cit., p. 93.

²⁰⁸ Sul punto cfr. SINODO DELLE DIOCESI DELLA GERMANIA FEDERALE, *Unsere Hoffnung. Ein Bekenntnis zum Glauben in dieser Zeit. Gemeinsame Synode der katholischen Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland*, Herder, Freiburg, 1976, p. 99: “La nuova creazione è realizzata in forma iniziale nella comunione della Chiesa (cfr. *Gal* 6, 15). Questa nostra Chiesa è una comunità di speranza. E la memoria del Signore, in cui insieme celebriamo la presenza efficace della sua azione di salvezza, «fino a quando Egli ritorni», per noi e per il mondo in cui viviamo deve sempre divenire un ricordo pericoloso della nostra provvisorietà. La Chiesa non è essa stessa il regno di Dio, anche se nella Chiesa esso «è già presente in mistero» (LG, n. 3). Essa, perciò, non è una comunità di idee o un gruppo di interesse orientato al futuro. Essa è fondata nell’opera e nell’istituzione di Gesù Cristo; il suo Santo Spirito è il fondamento vivente della sua unità. Lui, lo Spirito Santo del Signore glorioso, è la forza intima della nostra fiducia: Cristo in noi, speranza della gloria (cfr. *Col* 1, 27). Perciò la comunità di speranza della nostra Chiesa non è un’associazione che potrebbe sempre disporre di sé; nella sua forma comunitaria essa è un popolo, popolo

L'insegnamento conciliare guida, in tal modo, nel mistero profondo della dimensione verticale della comunione ecclesiale²⁰⁹, perfettamente inserita nell'economia delle missioni divine, laddove "l'eterno Padre, con liberissimo e arcano disegno di sapienza e di bontà [...] ha decretato di elevare gli uomini alla partecipazione della sua vita divina"²¹⁰. In questo si colloca un'esigenza permanentemente valida nell'ecclesiologia cattolica: conservare in modo analogico, anche nella Chiesa, "l'unità cristologica tra la dimensione percepibile empiricamente e quella creduta teologicamente"²¹¹.

La *communio* nella Chiesa è, perciò, prima di tutto comunione con Dio²¹², quale originale e primigenita vocazione per ogni uomo, immerso nella dinamica dell'amore divino²¹³ per attuare la quale è entrato nella storia "il Figlio mandato dal Padre, il quale in lui prima della fondazione del mondo ci ha eletti e ci ha predestinati ad essere adottati in figli, perché in Lui si compiacque ricapitolare tutte le cose"²¹⁴. Il grande

pellegrinante di Dio, che trova la sua identità e si manifesta raccontando la propria storia come storia di salvezza di Dio con l'umanità, celebrando sempre di nuovo questa storia nella liturgia e cercando di vivere di essa. La vitalità di questo popolo e delle esperienze che in esso si compiono dipende certo dalla presenza viva di questa speranza. Nessuno spera soltanto per sé stesso. La speranza che noi professiamo infatti non è una fiducia vaga e senza meta, non è un innato ottimismo per l'esistenza; essa è così radicale ed esigente che nessuno può sperare da solo o solo per sé stesso. Guardando solo a noi stessi, alla fine ci rimarrebbe veramente qualcosa di più che la malinconia, una disperazione appena nascosta o un cieco ottimismo egoista? Osare sperare nel regno di Dio significa sempre sperare guardando agli altri e, in loro, sperare per noi stessi. Solo laddove la nostra speranza spera insieme per gli altri, dove in modo imprevedibile assume la forma e il dinamismo dell'amore e della *communio*, essa cessa di essere piccola e timorosa e di rispecchiare senza alcuna prospettiva il nostro egoismo".

²⁰⁹ Cfr. WALTER KASPER, *Teologia e Chiesa (Theologie und Kirche)*, Queriniana, Brescia, 1989, p. 288.

²¹⁰ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 2 a.

²¹¹ Così MEDARD KEHL, *La Chiesa. Trattato sistematico di ecclesiologia cattolica*, cit., p. 16.

²¹² Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 22, pp. 1042-1044.

²¹³ Cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *Amor coniugalit matrimoniumque in fieri prout Vetus et Novum Testamentum significant*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXV, 1976, p. 590.

²¹⁴ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 3 a, p. 6: "Perciò Cristo, per adempiere la volontà del Padre, ha inaugurato in

disegno di comunione si è, così, attuato storicamente attraverso il mistero dell'incarnazione, nella quale, in certa maniera, si è partecipativamente riassunto per ogni uomo: “*Sicut enim per inoboedientiam unius hominis peccatores constituti sunt multi, ita et per unius oboeditionem iusti constituentur multi*”²¹⁵. Affinché il glorioso progetto di comunione perfezionato dal Figlio si perpetuasse sino alla consumazione dei secoli²¹⁶, “il giorno di Pentecoste fu inviato lo Spirito Santo”²¹⁷, che unifica la Chiesa nella comunione, in modo che i credenti “avessero, così, per Cristo accesso al Padre in un solo Spirito”²¹⁸.

In una tale ottica comunionale, l'elemento umano si sorregge incessantemente e si alimenta nel divino, che misteriosamente lo pervade dal profondo²¹⁹, costituendo, l'una e l'altra dimensione insieme, quella comunità del tutto imparagonabile ad ogni altra che è la Chiesa²²⁰: “La società costituita di organi gerarchici e il corpo mistico di Cristo, l'assemblea visibile e la comunità spirituale, la chiesa della terra e la

terra il regno dei Cieli e ce ne ha rivelato il mistero e con la sua obbedienza ha operato la redenzione”.

²¹⁵ Cfr. *Rom* 5, 19.

²¹⁶ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Ad Gentes*, 7 dicembre 1965, in *A.A.S.*, LVIII (1966), n. 4, pp. 950-951.

²¹⁷ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 4 a, p. 6.

²¹⁸ *Ivi*, p. 7.

²¹⁹ Cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *Comunione ecclesiale, diritto e potere. Studi di diritto canonico*, cit., p. 12.

²²⁰ Davvero illuminante l'opzione teorica avanzata da MEDARD KEHL, *La Chiesa. Trattato sistematico di ecclesiologia cattolica*, cit., p. 126, il quale, proponendo un'applicazione analogica della “formula di Calcedonia” all'ecclesiologia, afferma: “La realtà complessa della Chiesa può dunque essere considerata in analogia con l'incarnazione di Dio in Gesù Cristo. Il Concilio di Calcedonia, che nel 451 ha discusso la questione dell'unità della natura umana e divina in Gesù Cristo, ha trovato la formula seguente per esprimere questa unità: «la natura umana e divina formano nel concreto uomo Gesù un'unità senza separazione e senza mescolanza». Se dunque questa formula cristologica di Calcedonia può essere applicata in modo analogico alla Chiesa, ciò significa che nella Chiesa la dimensione che può essere colta con la ragione e quella che si riconosce solo con la fede costituiscono una (simile) unità [...]. Le due dimensioni non stanno semplicemente l'una accanto all'altra, ma nello Spirito Santo sono indissolubilmente unite («senza separazione»). Esse però non sono identificate l'una con l'altra ma - nonostante l'unità - rimangono fundamentalmente distinte l'una dall'altra («senza confusione»”. Sul punto cfr. anche PAOLO GAMBERINI, *Questo Gesù (At 2, 32). Pensare la singolarità di Gesù Cristo*, Ristampa anastatica, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2009, p. 188.

chiesa ormai in possesso dei beni celesti, non si devono considerare come due realtà, ma formano una sola, complessa, realtà risultante di un elemento umano e di un elemento divino”²²¹.

In questo modo si aggiunge una precisazione della massima rilevanza per la stessa struttura essenziale ed operativa del popolo di Dio. Naturalmente formato da due principi tra loro assolutamente inseparabili, seppur l’uno con l’altro non debbano dirsi in alcun modo confusi, la Chiesa incarna, nella sintesi unitaria della sua essenza, il primato del divino sull’umano²²².

In una siffatta struttura sacramentale si specifica in modo del tutto singolare la comunione ecclesiale, anche nelle sue ripercussioni sullo stesso modo di concepire il giuridico nella Chiesa, giacché se essa è la comunione dei fedeli in Cristo, immagine della comunione trinitaria, “il diritto canonico, a differenza di quello secolare, non è generato dal dinamismo spontaneo della convivenza umana, ma da quello specifico inerente alla natura stessa della comunione ecclesiale, la cui socialità è prodotta geneticamente non dalla natura umana, ma dalla grazia, che instaura rapporti intersoggettivi e strutturali diversi, propri alla costituzione della Chiesa e conoscibili solo attraverso la fede”²²³.

In tal senso la dottrina teologico-giuridica svolge un ruolo primario nella diffusione e nella migliore comprensione dei principi conciliari nella vita della Chiesa, contribuendo a recuperare il diritto canonico alla coscienza delle comunità ecclesiali che la compongono, mediante una lettura della norma che ne valorizzava la significazione teologica alla luce delle indicazioni conciliari²²⁴ ed il radicamento nell’essenza

²²¹ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 8 a, p. 11.

²²² Cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *Op. ult. loc. cit.*

²²³ Cfr. EUGENIO CORECCO, “*Ordinatio rationis*” o “*ordinatio fidei*”? *Appunti sulla definizione della legge canonica*, cit., p. 51.

²²⁴ Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Diritto canonico e teologia. Annotazioni su alcune costanti nella storia della Chiesa*, in *Arch. giur.*, 191, 1977, p. 108, il quale evidenzia come la dialettica tra teologia e diritto abbia rappresentato sempre una costante nella plurisecolare tradizione della Chiesa.

misterica della Chiesa stessa²²⁵, instaurando, così, una ermeneutica molto più attenta a penetrare l'essenza stessa del mistero²²⁶.

Non può non notarsi come, in questa prospettiva, la nozione di comunione assurga, perciò, al rango di principio cardine dell'evoluzione dell'assetto costituzionale della Chiesa²²⁷. La rilevanza canonistica di una tale nozione, come *imago Ecclesiae*, costituisce il portato di un processo recettivo e di approfondimento post-conciliare della complessa e, talora, contraddittoria visione ecclesiologicala che emerge dai documenti dell'assise del Vaticano II²²⁸. Da un punto di vista strettamente giuridico-canonico, invero, non si andrebbe molto lontani dal vero qualora si configurasse la *communio* come il risultato progressivo ed evidente di una *receptio* da parte del *Populus Dei*, ossia dell'opera del *sensus fidei* del popolo di Dio nella migliore comprensione di taluni aspetti della costituzione ecclesiale²²⁹.

Pochi, peraltro, risultano i riferimenti espliciti, all'interno dei documenti conciliari, ad una Chiesa intesa come *communio* tra le varie realtà e tra i fedeli stessi²³⁰. Già era ampiamente affermata ed utilizzata, infatti, l'idea giovannea di una comunione divina tra le tre Persone della

²²⁵ Cfr. PAOLO CAVANA, *Sul principio di comunione nell'ordinamento canonico*, in RINALDO BERTOLINO - SANDRO GHERRO - GAETANO LO CASTRO (a cura di), *Diritto "per valori" e ordinamento costituzionale della Chiesa. Giornate canonistiche di studio - Venezia 6-7 giugno 1994*, cit., p. 192.

²²⁶ Cfr. EUGENIO CORECCO, (voce) *Diritto canonico*, in LEANDRO ROSSI - AMBROGIO VALSECCI (a cura di), *Dizionario enciclopedico di Teologia morale*, Edizioni Paoline, Roma, 1976, pp. 233-249.

²²⁷ Cfr. WALTER KASPER, *Chiesa come comunione. Riflessioni sulla ecclesiologia del Vaticano II*, in *Communio*, LXXXIV, 1985, p. 71, il quale osserva come "la visione della unità della Chiesa come una unità di *communio* lascia nuovamente spazio ad una legittima molteplicità delle Chiese particolari entro la più vasta unità dell'unica fede, nei medesimi sacramenti e ministeri. Restano, così, posti gli opportuni aggiustamenti di percorso per il cammino della Chiesa nel terzo millennio".

²²⁸ Cfr. HERMANN JOSEF POTTMEYER, *Continuità e innovazione dell'ecclesiologia del Vaticano II*, in *Cristianesimo nella Storia*, 2, 1981, pp. 71-94.

²²⁹ In questo senso cfr. PAOLO CAVANA, *Sul principio di comunione nell'ordinamento canonico*, cit., p. 198.

²³⁰ Cfr. ANGEL ANTÓN, *Ecclesiologia postconciliare: speranze, risultati e prospettive*, in RENÉ LATOURELLE (a cura di), *Vaticano II: bilancio e prospettive venticinque anni dopo (1962-1987)*, vol. I, Cittadella Editrice, Assisi, 1987, p. 374.

Trinità²³¹, nonché quella paolina della partecipazione dell'uomo, nella Chiesa, ad una tale comunione divina: la dottrina del Corpo mistico²³². Ma in gran parte inedita, invece, o, quantomeno, in larga misura offuscata nei secoli in seno alla Chiesa latina, era l'idea di *communio* tra i fedeli, non meramente spirituale ed organica, tale, cioè, da incidere, in maniera concreta, anche sulla configurazione della costituzione gerarchica ecclesiale, nonché sui rapporti e funzioni in essa operanti²³³. Proprio in una tale direzione, invero, sembra remare la riflessione post-conciliare, muovendo soprattutto da alcune affermazioni-chiave, *rectius* uguaglianza tra i fedeli nella dignità, sacerdozio comune, collegialità episcopale *et similia*: attraverso l'elaborazione del molteplice materiale dottrinale e liturgico scaturente dalla tradizione e dalla più recente riflessione teologico-canonistica, si è assistito al recupero ed alla rielaborazione della nozione di *communio* alla stregua di nozione maggiormente idonea ad esprimere, dal punto di vista della partecipazione dei singoli e delle comunità all'unica Chiesa di Cristo, la tendenziale coincidenza tra la realtà misterica²³⁴, soggiacente al suo volto

²³¹ Cfr. GISBERT GRESHAKE, *Il Dio Unitrino. Teologia trinitaria (Der Dreieine Gott. Eine trinitarische Theologie)*, cit., p. 198: “[...] dire che Dio è *unitrino* significa affermare che Dio è *quella comunione nella quale le tre Persone divine realizzano in un mutuo gioco triadologico di amore l'unica vita divina quale vicendevole auto-comunicazione*. [...] la *communio*, in quanto mediazione in processo di unità e molteplicità, è piuttosto la realtà *originaria ed indivisibile* dell'unica vita divina [...]”. Per alcuni riferimenti magisteriali circa l'analogia trinitaria da applicare al concetto di *communio*, cfr. CONCILIO LATERANENSE IV, in HEINRICH DENZINGER - ALFONS SCHÖNMETZER, *Enchiridion symbolorum definitionum et declarationum de rebus fidei et morum*, cit., n. 806.

²³² Cfr. ANTONIO ACERBI, *Due Ecclesiologie. Ecclesiologia giuridica ed ecclesiologia di comunione nella “Lumen Gentium”*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1975, p. 40.

²³³ Sul punto cfr. LUDWIG FREIHERR VON HERTLING, *Communio. Chiesa e papato nell'antichità cristiana*, Pontificia Università Gregoriana, Roma, 1973, p. 28. Interessanti anche gli spunti offerti da GUIDO SARACENI, *Riflessioni preliminari a una costituzione giuridica della Chiesa in quanto comunione*, in RINALDO BERTOLINO (a cura di), *Scienza giuridica e diritto canonico*, cit., p. 191.

²³⁴ Cfr. HERIBERT MÜHLEN, *Una mystica Persona. La Chiesa come il mistero dello Spirito Santo in Cristo e nei cristiani: una persona in molte persone (Una mystica Persona. Die Kirche als das Mysterium der Identität des heiligen Geistes in Christus und den Christen: eine Person in vielen Personen)*, Città Nuova, Roma, 1968, p. 559: “L'opposizione intertrinitaria tra il Padre e il Figlio da una parte, e lo Spirito Santo dall'altra, si manifesta come tale nel mistero della Chiesa; [...] nell'economia della salvezza il Padre e il Figlio pongono di fronte a sé lo Spirito Santo non solo come un

terreno, e l'evoluzione storica del suo ordinamento giuridico e del suo assetto costituzionale²³⁵.

Al centro di un simile rinnovamento ecclesiologicalo, saldamente acquisito dal Concilio, si pone il recupero della natura misterica della Chiesa, nell'approfondimento della prospettiva sacramentale della dottrina sulla costituzione gerarchica, unitamente alla riscoperta della centralità della celebrazione eucaristica nell'edificazione della comunità ecclesiale²³⁶. Essa, invero, nasce proprio dalla comune partecipazione al sacrificio eucaristico, che attualizza *hic et nunc* il mistero salvifico per il quale la Chiesa stessa continua la sua esistenza nel mondo. Orbene, la consapevolezza della condivisione di quest'unico patrimonio spirituale, *id est* la comunione dell'uomo con Dio tramite Cristo, reso attuale dallo Spirito, rende tutti i fedeli, nella logica dell'incarnazione, parti inscindibili di una sola comunione, pur conservando le proprie diversità. Al di fuori di tali variabili, invero, non potrebbe esserci una corretta assimilazione della comunione verticale con Dio, "che necessariamente morirebbe per asfissia"²³⁷.

La comunione che viene dall'alto, invece, si trasmette a tutti i fedeli facendo, della loro comunità, una *communio* nella quale, come visto, si fondono l'elemento divino e quello umano²³⁸, tramite lo strumento della

ulteriore modo di esistenza dell'unica natura divina, ma essi si pongono di fronte a sé questo modo di esistenza quale principio unificatore di una molteplicità di persone. In questo senso, dunque, lo Spirito di Cristo è, nell'economia della salvezza, la stessa 'relazione-di-noi' tra i molti - cioè tra le Persone unite nella 'sposa' - e lo sposo, Cristo. Il salvifico 'amore-di-sé' proprio del figlio [...] raggiunge la pienezza del 'noi', regnante nell'economia della salvezza, solo quando 'emana' da sé la Chiesa".

²³⁵ Cfr. PIER CESARE BORI, *KOINONIA. L'idea della comunione nell'ecclesiologia recente e nel Nuovo Testamento*, Paideia, Brescia, 1972, pp. 65-68.

²³⁶ In questo senso cfr. JOSEPH RATZINGER, *Chiesa, ecumenismo e politica. Nuovi saggi di ecclesiologia*, cit., p. 13.

²³⁷ Cfr. HENRI DE LUBAC, *Pluralismo di Chiese o unità della Chiesa?*, Morcelliana, Brescia, 1973, p. 55.

²³⁸ Cfr. HUBERT MÜLLER, *Comunione ecclesiale e strutture di corresponsabilità: dal Vaticano II al Codice di Diritto Canonico*, in JEAN BEYER - GIORGIO FELICIANI - HUBERT MÜLLER (a cura di), *Comunione ecclesiale e strutture di corresponsabilità*, Pontificia Università Gregoriana, Roma, 1990, p. 17.

grazia²³⁹. Perciò, quella del popolo di Dio, costituisce una comunione nella quale l'unità, senza mai corrompersi, per il continuo sostegno dello Spirito²⁴⁰, si esprime continuamente nella diversità²⁴¹.

Risulta evidente, a questo proposito, come la riaffermazione dell'essenza misterica nella *societas Ecclesiae*, nonché della sua duplice natura, non potesse non esercitare ripercussioni sul dibattito, sempre vivo, circa il rapporto tra autorità e libertà nella Chiesa. Si è, perciò, voluto scorgere una delle caratteristiche principali del diritto della Chiesa, rispetto a quello proprio delle società civili, in un suo fondamento epistemologico affatto peculiare, in virtù del quale il medesimo binomio autorità/libertà si annullerebbe, superato nell'ordine soprannaturale della grazia²⁴².

Tuttavia è la stessa Chiesa nella sua globalità, e non già il suo strumento giuridico, frutto di una tipologia di comprensione umana della medesima²⁴³, nonché dei suoi profili maggiormente connessi alle esigenze dell'esperienza storica e concreta del *populus fidelium*, ad essere caratterizzata da tale essenza misterica. Ne consegue che gli strumenti giuridici canonici presentano rilevanti peculiarità rispetto a quelli di matrice secolare, non solo e non tanto per la circostanza di costituire emanazione di un ordine soprannaturale, quanto, piuttosto, in

²³⁹ Cfr. JUAN ALFARO, *Cristologia e antropologia. Temi teologici attuali*, Cittadella Editrice, Assisi, 1973, p. 130, il quale osserva come “[...] ogni realizzazione della grazia di Dio nell'uomo è una sacramentalizzazione di essa. La grazia assume l'uomo per divinizzarlo; solamente assumendolo, lo divinizza. Per questo ogni realizzazione della grazia ha carattere ecclesiale, in quanto è di indole sacramentale”.

²⁴⁰ Cfr. JEAN BEYER, “Novità dello Spirito”, in *Vita consacrata*, 14, 1978, p. 56.

²⁴¹ Sul punto cfr. PIERO ANTONIO BONNET, “Continuità” e “discontinuità” nel diritto ecclesiale e nell'esperienza giuridica totale dell'uomo, in GIOVANNI BARBERINI (a cura di), *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele*, vol. I, cit., pp. 44-45.

²⁴² Cfr. EUGENIO CORECCO, *Considerazioni sul problema dei diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Aspetti metodologici della questione*, cit., p. 1224: “La personalità del cristiano, in quanto uomo nuovo che ha abbandonato l'uomo vecchio, è determinata dalla comunione. La sua identità metafisica e giuridica è data dal fatto che in forza del battesimo l'uomo è stato radicato strutturalmente, e non solo dal profilo etico, nel Cristo. Il cristiano non può, perciò, essere concepito come una entità individuale, contrapposta a quella collettiva, ma come soggetto al quale tutta la comunità dei cristiani è misteriosamente, ma realmente, immanente”.

²⁴³ In questo senso cfr. PAOLO CAVANA, *Sul principio di comunione nell'ordinamento canonico*, cit., p. 200.

virtù dell'assenza di quella nota di definitività dei rapporti giuridici, che costituirebbe, per la Chiesa, un notevole rallentamento per la necessaria apertura del suo diritto all'azione santificante della grazia nell'esperienza umana quotidiana²⁴⁴.

Sul piano canonistico, uno degli aspetti di maggior interesse insito nell'ecclesiologia di comunione risiede, tra l'altro, nella sua capacità, scaturente dal significato prevalentemente attribuitogli dal magistero e dall'attuale riflessione teologica²⁴⁵, di suggerire un'impostazione nel senso maggiormente orizzontale, e non solo verticale, anche in relazione alla valorizzazione, non solo operativa, ma anche teologica, delle realtà locali e dei loro numerosi raggruppamenti²⁴⁶.

Come è stato, d'altra parte, autorevolmente osservato, le stesse discussioni sorte all'indomani del Concilio nella dottrina canonistica, circa lo statuto epistemologico del diritto canonico e i suoi rapporti con la teologia, sembrano nascondere, nella sostanza, "altrettante differenti opzioni circa l'individuazione di appropriate soluzioni a taluni nodi problematici relativi alla dottrina dei poteri, al tema delle fonti, sostanziali e/o formali, del diritto della Chiesa post-conciliare: se solo l'autorità gerarchica (visione cristomonista e positivista) o anche l'intero *Populus Dei* condotto dallo Spirito attraverso i carismi (visione pneumatologica e antiformalista); se solo il pontefice quale unico titolare di fatto del potere supremo nella Chiesa o anche i Vescovi e in quali

²⁴⁴ Cfr. GIUSEPPE CAPOGRASSI, *Prefazione a "La certezza del diritto" di F. Lopez de Oñate*, in *Opere di G. Capograssi*, vol. V, Giuffrè, Milano, 1959, p. 77.

²⁴⁵ Cfr. FRANCESCO, *Discorso in occasione dell'incontro con il Clero, persone di vita consacrata e membri dei Consigli pastorali. Visita pastorale ad Assisi*, 4 ottobre 2013, in www.vatican.va: "La Chiesa è questo: la comunità [...] che ascolta con fede e con amore il Signore che parla. [...] è la parola di Dio che rinnova continuamente le nostre comunità".

²⁴⁶ Cfr. KLAUS MÖRSDORF, *L'autonomia della Chiesa locale*, in AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del Congresso Internazionale di diritto canonico. Roma, 14-19 gennaio 1970*, cit., p. 165; EMMANUEL LANNE, (voce) *Chiesa locale*, in SALVATORE GAROFALO (a cura di), *Dizionario del Concilio Ecumenico Vaticano II*, Unione Editoriale, Roma, 1969, c. 796; JEAN BEYER, *Principe de subsidiarité ou "juste autonomie" dans l'Église*, in *Nouvelle Revue Théologique*, 108, 1986, p. 801. Cfr. anche SILVESTRO PETTINATO, *"Sollicitudo pro universa Ecclesia"*. *Profili canonistici*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 115.

limiti; se solo la norma posta dall'autorità o non anche l'interpretazione complessiva che di essa fornisce l'intero *populus fidelium* attraverso i vari fattori nei quali si esprime, nei tempi e luoghi diversi, la sua pluriforme varietà, e tra i quali assume un ruolo significativo la scienza canonistica, l'opera degli interpreti del diritto”²⁴⁷.

La nozione di *communio*, pertanto, è divenuta la *guideline* di quel profondo processo di ripensamento ecclesiologico che, iniziato già in epoca antecedente il Concilio Vaticano II, ha poi condotto al superamento degli impianti canonistici tradizionali circa la struttura gerarchica e l'origine della titolarità del potere nella Chiesa²⁴⁸, pur non sembrando ancora, pienamente, riuscita nell'intento di ispirare una sistematica dei poteri nella Chiesa altrettanto esaustiva ed appagante quanto quella precedente, almeno *ictu oculi*, sembrava assicurare²⁴⁹. D'altra parte, proprio gli approfondimenti che si sono posti alla base dell'avvio del processo di recupero pre-conciliare della nozione di *communio*, quale immagine organica della Chiesa e, successivamente, quello di ulteriore elaborazione di un'ecclesiologia di comunione, hanno consentito l'acquisizione di rilevanti aspetti della costituzione ecclesiale, fortemente bisognosi di maturazione in sede canonistica²⁵⁰.

Tra questi emerge, con sempre maggiore forza, l'ambito del complesso fenomeno di autocomprensione della Chiesa, nonché di

²⁴⁷ Cfr. GAETANO LO CASTRO, *Scienza giuridica e diritto canonico*, cit., p. 239. In senso analogo cfr. JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., pp. 12-17.

²⁴⁸ Cfr. YVES CONGAR, *Ministeri e comunione ecclesiale*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1973, p. 34.

²⁴⁹ Cfr. ANGEL ANTÓN, *Ecclesiologia postconciliare: speranze, risultati e prospettive*, cit., p. 374. Cfr. anche II^a ASSEMBLEA GENERALE STRAORDINARIA DEL SINODO DEI VESCOVI, *Relatio finalis*, cit., n. 7: “L'ecclesiologia di comunione non può essere ridotta a pure questioni organizzative o a problemi che riguardino semplicemente i poteri. Tuttavia l'ecclesiologia di comunione è anche fondamento per l'ordine della Chiesa e soprattutto per una corretta relazione tra unità e pluriformità nella Chiesa”.

²⁵⁰ Sul punto cfr. GIUSEPPE ALBERIGO, *Ecclesiologia e democrazia. Convergenze e divergenze*, in *Concilium*, XCV, 1992, p. 36, il quale evidenzia la notevole difficoltà incontrata dalla dottrina conciliare del *sensus fidei* del Popolo di Dio, secondo cui “l'universalità dei fedeli che tengono l'unzione dello Spirito Santo non può sbagliarsi nel credere, e manifesta questa sua proprietà mediante il soprannaturale senso della fede in tutto il popolo, quando dai Vescovi fino agli ultimi fedeli laici mostra l'universale suo consenso in cose di fede e di morale” (cfr. LG, 12).

evoluzione del suo diritto, avviato dal Concilio, il ruolo insostituibile del *sensus fidei* del popolo di Dio, che non disdegna assolutamente di realizzarsi all'interno delle realtà delle Chiese particolari, nelle singole comunità eucaristiche presiedute dal Vescovo, "alle quali conferisce un volto ad una identità specifica ed irripetibile"²⁵¹. Esse, peraltro, rappresentano un luogo di particolare importanza nel processo di formazione ed evoluzione dell'ordinamento, in quanto è proprio al loro interno che si svolge e prende corpo l'incontro tra il messaggio di salvezza, nelle forme sacramentali ed in quella della parola, con la storicità e caducità dell'umano, che costituisce la base della giuridicità anche della Chiesa²⁵².

In sostanza, dunque, la nozione di *communio*, al di là del significato attribuitole in taluni settori della canonistica, *id est* quello di fondamento epistemologico della giuridicità stessa della Chiesa, mostra, dal Concilio Vaticano II in poi, di aver assunto, in via progressiva, il ruolo di concetto basilare nel complesso dibattito relativo alla ridefinizione teologica, prima ancora che canonistica, dei rapporti tra Chiesa universale e Chiese particolari, anche sulla base del concetto di sinodalità²⁵³.

Le premesse eziologiche di un tale dibattito risalgono, invero, al periodo pre-conciliare, laddove si riscoprì la nozione di *koinōnia* tra la Chiesa di Roma e le altre realtà ecclesiali, nonché tra i fedeli tutti, alla stregua di una irriducibile eredità storica e di fede della comunità

²⁵¹ Cfr. PAOLO CAVANA, *Sul principio di comunione nell'ordinamento canonico*, cit., p. 203.

²⁵² Cfr. SALVATORE BERLINGÒ, (voce) *Ordinamento giuridico. III) Ordinamento giuridico canonico*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXI, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1990, p. 8. Sul punto cfr. anche ROSALIO JOSÉ CASTILLO LARA, *La communion ecclesiale dans le nouveau Code de Droit Canonique*, in *Communicationes*, II, 1984, p. 256.

²⁵³ Cfr. RINALDO BERTOLINO, *Presentazione*, cit., p. VIII, nel senso che "funzione della *communio ecclesiarum* è la struttura sinodale: in essa si trova il suo luogo teologico, e, quantunque non sia [...] costitutiva per la Chiesa cattolica, potrebbe utilmente divenirne forma di governo ordinaria. Il concetto di sinodo non aveva avuto, finora, nel diritto positivo e nell'esperienza storica, univocità di significati: su di esso hanno infatti pesato, oltre al differente livello di autocomprensione ecclesiale-teologica, anche concezioni e rapporti molteplici di potere [...]"

cristiana, che aveva segnato, profondamente, l'identità spirituale e sociale della Chiesa nei primi secoli, con una profonda incidenza anche sui rapporti interindividuali tra le varie comunità. In questo contesto la dottrina non mancò di evidenziarne la forte valenza fortemente spirituale, *id est* di legame instaurantesi tra i fedeli in virtù della partecipazione alla comunione divina ma, allo stesso tempo, ispiratore di *behaviours* concreti e produttivi, nonché, mediante il ricorso allo strumento consuetudinario, di veri e propri istituti da recepire nel diritto²⁵⁴.

Anche all'interno dei documenti conciliari è dato rinvenire alcuni, significativi, passaggi in ordine all'importanza del contributo apportato dalle Chiese particolari all'unità della Chiesa universale, nonché l'apprezzamento per la legittima varietà che ne contrassegna l'identità liturgica e disciplinare, fino a giungere al ruolo centrale che si sostanzia nella realizzazione completa della missione della Chiesa²⁵⁵.

L'importanza di una tale definizione è, d'altra parte, confermata anche in sede codicistica, laddove il can. 368 *C.I.C.*, aprendo la sezione dedicata alle Chiese particolari, nel libro II, ne sancisce la natura ontologicamente costitutiva, in un rapporto di mutua reciprocità con la realtà universale, teso a superare le malintese contrapposizioni precedenti. Le comunità particolari, infatti, appartengono alla Chiesa universale non soltanto dal punto di vista operativo, come necessario strumento periferico per il compimento della missione affidata alla seconda, bensì da un punto di vista ontologico e costitutivo, giacché la Chiesa universale perderebbe i suoi tratti di conformazione nei riguardi del disegno salvifico di Dio qualora si frammentasse in comunità non comunicanti tra loro²⁵⁶.

²⁵⁴ Cfr. LUDWIG FREIHERR VON HERTLING, *Communio. Chiesa e papato nell'antichità cristiana*, cit., p. 37.

²⁵⁵ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 23: "Le Chiese particolari sono formate a immagine della Chiesa universale, nelle quali e a partire dalle quali esiste la sola e unica Chiesa cattolica".

²⁵⁶ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, *Allocuzione ai Vescovi degli Stati Uniti d'America - Los Angeles*, 16 settembre 1987, in *L'Osservatore Romano*, 18 settembre 1987, p. 4.

Resta, invece, ancora aperto, ed in larga parte ancora da affrontare, il problema relativo alle implicazioni istituzionali di una tale tendenza: *rectius* con quale strumentazione conformare, in misura sempre maggiore, l'attuale sistema di relazioni tra Chiesa universale e Chiese particolari, fondato sul recupero della essenzialità e dell'autonomia delle singole comunità, quali elementi di partecipazione e di crescita di tutta la realtà ecclesiale²⁵⁷.

Si tratta, tuttavia, di un percorso, almeno fino a questo momento, più seguito dai teologi che non dai canonisti, laddove si renderebbe, invece, necessario, che la valorizzazione dell'elemento comunitario non si ponesse soltanto nell'ottica *in essendo*, ma divenisse, *in agendo*, funzionale ed operativo²⁵⁸. Il rinnovamento ecclesiologico promosso dal Concilio trova proprio un elemento di continuità con il tema della collegialità episcopale, trattato in via diretta dai Padri conciliari²⁵⁹. In sede conciliare, infatti, se da un lato si approfondì il tema della titolarità del potere supremo della Chiesa, dall'altro si lasciò, sostanzialmente, inevasa, tranne sporadiche eccezioni in sede di riproposizione dei contenuti teologici, la problematica riguardo al ruolo delle Chiese particolari, la cui teologia è, nel tempo attuale, vero e proprio crocevia del dibattito sull'ecclesiologia di comunione.

Non sembra, peraltro, come è stato ben posto in evidenza, che vi sia stata, nell'ambito della canonistica recente, adeguata attenzione ad evitare l'indebita contrapposizione tra i due livelli principali di significato orbitanti attorno alla nozione di *communio*: se da un lato, invero, "si ha l'impressione che si vogliano giustificare alcune tesi epistemologiche sulla specificità del diritto canonico - la *communio*

²⁵⁷ Cfr. EUGENIO CORECCO, (voce) *Teologia del diritto canonico*, in GIUSEPPE BARBAGLIO - SEVERINO DIANICH (a cura di), *Nuovo dizionario di teologia*, Edizioni Paoline, Alba, 1977, p. 1749.

²⁵⁸ Cfr. SILVESTRO PETTINATO, "*Sollicitudo pro universa Ecclesia*", cit., p. 115.

²⁵⁹ Cfr. GIUSEPPE ALBERIGO, *Il Concilio Vaticano II (1962-1965)*, in IDEM (a cura di), *Storia dei Concili Ecumenici*, Queriniana, Brescia, 1993, p. 400.

come principio formale dell'ordinamento canonico - appoggiandosi sulla nozione concreta, problematica, ma già ampiamente riconosciuta come dato costitutivo dell'ecclesiologia conciliare [...], dall'altro, si ha la sensazione che altri autori non abbiano dedicato soverchia attenzione alle implicazioni canonistiche del tema della *communio ecclesiarum* [...]”²⁶⁰. Entrambe le sfere applicative mostrano una matrice teologica comune, *id est* la comunione trinitaria partecipata di tutti gli uomini alla Chiesa; ma mentre il preteso significato epistemologico sembra presentare un mero valore di tesi dottrinale, il secondo livello semantico prefigura una problematica concreta ed avvertita, quella tra la Chiesa universale e le realtà particolari, che, nell'epoca post-conciliare esprime uno *status quo* di relazioni istituzionali concretamente percepito e vissuto nelle varie comunità ecclesiali²⁶¹, riscoperte come realtà storiche ed accolte, nel magistero, come figure strutturali dell'unica Chiesa di Cristo²⁶².

Proprio all'interno della dialettica autorità/libertà si compone sia la partecipazione dei *Christifideles* alle strutture di governo, sia l'esigenza di irrinunciabili spazi di libertà ed autonomia del fedele medesimo nei confronti della gerarchia²⁶³, corrispondenti all'originario disegno divino del Creatore, sull'uomo, come essere libero nelle sue scelte e nelle sue

²⁶⁰ In questi termini PAOLO CAVANA, *Sul principio di comunione nell'ordinamento canonico*, cit., p. 211, il quale aggiunge, poi, che “i due livelli di significato espressi dalla nozione di *communio* nell'attuale dibattito canonistico è bene che restino distinti”.

²⁶¹ Sul punto cfr. COMMISSIO THEOLOGICA INTERNATIONALIS, *Themata selecta de ecclesiologia*, in *La Civiltà Cattolica*, 4, 1985, p. 452.

²⁶² Sul punto cfr. WOLFGANG BEINERT, *Catholicity as a Property of the Church*. (*Atti del II Colloquio Teologico Internazionale di Salamanca, 2-7 aprile 1992 su Chiese locali e cattolicità*), in *The Jurist*, 52, 1992, p. 458, ove si sottolinea come la problematica del ripensamento della Chiesa universale in termini di *communio ecclesiarum* affondi le sue radici nell'epoca antica, laddove, nei primi secoli, l'evangelizzazione, “proprio in quanto dovette penetrare in culture locali tra loro fortemente differenziate, esaltò il ruolo della Chiesa locale e concepì la comunione come vincolo tra entità differenziate, non come uniformità”.

²⁶³ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, Costituzione Apostolica *Sacrae Disciplinae Leges*, cit., n. 12: “[...] *doctrina praeterea quae Ecclesiam uti communionem ostendit ac proinde mutuas statuit necessitudines quae inter Ecclesiam particularem et universalem, atque inter collegialitatem ac primatum intercedere debent*”.

azioni, e sulla Chiesa, nella quale a ciascuna funzione corrisponde uno *status* particolare e tutti egualmente necessari alla missione²⁶⁴.

Il passaggio da una ecclesiologica di impronta “gerarcologica”²⁶⁵ ad una intrisa di *communio* si fa, perciò, testimone della necessità di un’evoluzione non solo teoretica ma concreta e tangibile, incidente sulla complessiva esperienza giuridica nella Chiesa, che si è svolta ed opera, tuttora, su di un piano apparentemente corrispondente e speculare, *mutatis mutandis*, a quello degli impianti costituzionali secolari, intesi come tipologie storica e ben determinate di ordinamenti espressioni della comunità civile²⁶⁶. A marcare la distinzione profonda tra i due fenomeni evolutivi, del diritto costituzionale canonico e di quelli secolari, interviene il richiamo al fatto che mentre questi ultimi soggiacciono a modifiche nel tempo, come effetto del continuo mutamento in termini di equilibri di potere tra gruppi sociali e classi di potere nella comunità civile, il primo si evolve non in senso dialettico, bensì in quello di continuo approfondimento e migliore comprensione del globale mistero della Chiesa, “in concorso con il continuo ‘rifarsi’, in esso, delle forme esteriori a contatto con il divenire storico delle società civili”²⁶⁷.

Sulla base di tali considerazioni, non può non evidenziarsi l’utilità che deriverebbe da un approccio maggiormente concreto della canonistica a concetti quali quello della *communio*, magari vista non tanto (o non solo) come principio fondamentale dell’intero ordinamento, ma, ispirandosi a orientamenti teorici più pragmatici ed attenti alla concretezza dell’esperienza giuridica, intesa alla stregua di valvola catalizzatrice dei singoli principî di diritto, con valenza ermeneutica,

²⁶⁴ Cfr. *1Cor* 12, 28: “*Et quosdam quidem posuit Deus in Ecclesia primum apostolos, secundo prophetas, tertio doctores, deinde virtutes, exinde gratias curationum, opulationes gubernationes, genera linguarum, interpretationes sermorum*”.

²⁶⁵ Termine utilizzato da YVES CONGAR, *Per una teologia del laicato (Jalons pour une théologie du laïcat)*, 2° ed., Morcelliana, Brescia, 1967, p. 67.

²⁶⁶ Cfr. VEZIO CRISAFULLI, (voce) *Costituzione*, in *Enciclopedia del Novecento*, vol. I, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1975, p. 1032.

²⁶⁷ Cfr. GAETANO LO CASTRO, *Il diritto della Chiesa, il diritto nella Chiesa*, cit., p. 285.

rectius quelli della collegialità dell'episcopato, della sinodalità, dell'uguaglianza di tutti i fedeli nella dignità e della varietà delle loro funzioni all'interno dell'unico popolo di Dio²⁶⁸. A questa variabilità sincronica, radicata anche nella diversità culturale dei vari popoli, se ne accompagna, poi, anche una necessariamente diacronica, poiché “ogni cultura non è soltanto un *continuum*, ma è un *continuum* in continua fase di cambiamento”²⁶⁹.

In effetti la *communio*, più che un principio direttamente ispiratore di specifici istituti, è, tradizionalmente, apparso all'interprete come un modello interpretativo a carattere generale di livello superiore, *id est* una ecclesiologia di comunione, magari ricostruito in sede teorica quale motivo ispiratore, a sua volta, di più puntuali coordinate settoriali: in quest'ottica, perciò, la *communio* viene intesa come postulato di una determinata opzione ermeneutica dell'ordinamento canonico, ricco di interessanti varianti, seppur riconducibili alle indicazioni conciliari. In un settore del diritto costituzionale canonico così delicato, quale quello dei rapporti, *in essendo et in agendo*, tra Chiesa universale e comunità particolari, il termine *communio* sembra, invece, aver acquisito, anche alla luce della riflessione successiva al Concilio, la valenza di principio costituzionale potenzialmente ispiratore di un importante settore del diritto della Chiesa, nonché delle linee-guida della sua attuale evoluzione storica²⁷⁰.

In effetti, operando una riflessione sulla portata del concetto di *communio* nel più recente magistero e nell'attuale riflessione teologica e canonistica, non può non notarsi come esso sembri aver acquisito una

²⁶⁸ Cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *Comunione ecclesiale, diritto e potere. Studi di diritto canonico*, cit., p. 85, il quale osserva: “[...] si può facilmente intuire la necessaria varietà di paradigmi ministeriali che sincronicamente si pongono, accanto a quelli direttamente stabiliti da Dio, affinché le tante genti che costituiscono l'unico *Populus Dei*, siano in grado di realizzare la missione ecclesiale, in una maniera che sia effettivamente capace di coinvolgerli nel profondo”.

²⁶⁹ Cfr. RALPH LINTON, *Lo studio dell'uomo*, Il Mulino, Bologna, 1973, p. 327, n. 26.

²⁷⁰ Cfr. HERIBERT SCHMITZ, *Tendenze della legislazione postconciliare nel diritto costituzionale*, in *Communio*, XXXVI, 1977, p. 102.

particolare consistenza come indicatore delle principali problematiche derivanti dalla visione della Chiesa universale suggerita dal n. 23 della *Lumen Gentium*, non soltanto come ausilio e strumento ermeneutico appannaggio dell'interprete. La sua portata prescrittiva, invero, si mostra laddove incida e tenda ad imporsi come *modus procedendi* o *legiferandi* sulla stessa attività di produzione ed articolazione dell'ordinamento positivo. Qualora, infatti, la costituzione della Chiesa sia colta nella sua dinamica evolutiva, il principio di *communio*, e in particolare la sua variante di *communio ecclesiarum*, emerge come una delle principali linee-guida, non solo sotto l'aspetto dell'interpretazione del dettato normativo e del contenuto della disciplina afferente a determinati istituti, ma anche, più a fondo, sotto quello formale e produttivo, nel senso che nell'individuazione delle stesse fonti di produzione dell'ordinamento va sempre più acquisendo centralità e preminenza l'elemento della *communio*, ossia la formazione della norma e l'emanazione degli atti mediante un coinvolgimento fattivo e la partecipazione, sia pure a diversi livelli e gradi, dell'intero popolo di Dio²⁷¹.

In ciò si pongono perfettamente in linea i richiami, più volte sollecitati, dai documenti conciliari circa siffatto *modus procedendi*, quasi a sottolineare, in esso, la capacità di conferire all'attività ecclesiale una maggiore pienezza e completezza, nonché una più aderente corrispondenza all'originaria natura della Chiesa, ponendosi in un livello superiore rispetto al secolare principio di sussidiarietà con il quale, talvolta, la *communio* è stata accostata²⁷².

²⁷¹ Cfr. JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., p. 73.

²⁷² Cfr. FRANCESCO COCCOPALMERIO, *I principi direttivi per il rinnovamento della codificazione ecclesiale*, in *Communio*, XXXVI, 1977, p. 91. Cfr. anche EUGENIO CORECCO, *Dalla sussidiarietà alla comunione*, in *Communio*, CXXVII, 1993, p. 90, il quale ha notato la non pertinenza di un tale accostamento alla dinamica ecclesiale, giacché si tratterebbe, comunque, di un tentativo di estendere “una categoria relazionale tratta dallo studio delle organizzazioni sociali ad una realtà strutturale tutt'affatto diversa, che non suppone l'autonomia di due o più entità distinte, sia pure coordinate, ma, al contrario, si fonda sull'idea di un'indefettibile e misteriosa unità di un tutto formato da più parti, a ciascuna delle quali è immanente il tutto”.

Se quanto sinora osservato corrisponde a verità, dunque, occorre riconoscere come un tale patrimonio di comunione, di fede prima, e canonistico-liturgico poi, acquisito alla storia della Chiesa sin dai primi secoli e divenuto parte costitutiva, sebbene più di una volta offuscata, della sua fisionomia costituzionale, esiga, ormai in via improcastinabile, oltre ad una nuova consapevolezza del proprio essere-parte di un tutto, una qualche rielaborazione anche a livello di strutture giuridiche²⁷³ afferenti al *populus fidelium*, per ridiventare esperienza vissuta in una Chiesa che, per poter vivere nella complessa ed articolata realtà moderna, necessita di una attiva compenetrazione e di un significativo contributo dei suoi membri, realmente espresso tramite istituti appositi posti come attualizzazione contenutistica, nonché traduzione giuridica dei, seppur illuminanti, principî teologici.

Tutto ciò è attuabile a partire dalla riscoperta e dalla valorizzazione del concetto di popolo di Dio, riaprendo la strada verso una migliore comprensione degli aspetti di impronta socio-giuridica della Chiesa²⁷⁴, in continuazione con l'insegnamento del Vaticano II; questo perché è proprio la figura di popolo che coglie la Chiesa come un soggetto sociale operante nella storia, ancor di più di quello di *communio* che, invece, come pura grazia, colloca il discorso su un piano differente e meno concreto²⁷⁵. L'ordinamento canonico, pertanto, è chiamato a giovare dell'ispirazione fondamentale delle acquisizioni conciliari e, in particolar modo, delle nuove spinte provenienti dall'attuale pontificato, molto

²⁷³ Cfr. FRANCESCO ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO, *Principio gerarchico e principio popolare nell'ordinamento della Chiesa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1985, III, p. 353.

²⁷⁴ Cfr. SEVERINO DIANICH, *Diritto e teologia. Ecclesiologia e canonistica per una riforma della Chiesa*, cit., p. 11.

²⁷⁵ Cfr. PAOLO GHERRI, *Lezioni di Teologia del Diritto canonico*, cit., p. 312: “Di fatto già nel Vaticano II il termine *communio* era stato utilizzato con una vasta gamma di significati, accompagnato spesso da aggettivi che lo *qualificassero* proprio per meglio indicare che si trattava, comunque, di una “comunione particolare” [...]”.

attento ad esprimere la primaria rilevanza di una collaborazione tra tutte le articolazioni del popolo di Dio in funzione evangelizzatrice²⁷⁶.

La posizione dell'evangelizzazione nel ruolo di principio cardine ed ordinatore della struttura ecclesiastica impone, inoltre, di tenere in considerazione la circostanza che il soggetto deputato a questo compito non coincide, unicamente, con i Pastori, bensì con tutto il popolo di Dio²⁷⁷. E se, innegabilmente, sono proprio i fedeli laici a costituire la quasi totalità dei soggetti responsabili dell'evangelizzazione, non può, in via speculare, omettersi di evidenziare come, oltre ad un "eccessivo clericalismo che li mantiene ai margini delle decisioni"²⁷⁸, anche l'attuale ordinamento canonico non dà voce in capitolo, tranne alcune eccezioni, ai fedeli laici nella dinamica delle decisioni contingenti da prendere all'interno di una comunità.

È questo, un punto sul quale la riflessione giuridica è chiamata a farsi autentica traduttrice delle acquisizioni teologiche, poiché, anche per quanto concerne il tema di partenza degli interessi diffusi, le istanze del popolo di Dio, inteso nella sua totalità, quale soggetto autentico della missione della Chiesa, siano elevate al rango di primari obiettivi da tutelare, in modo che "tutte le comunità facciano in modo di porre in atto i mezzi necessari per avanzare nel cammino di una conversione pastorale e missionaria, che non può lasciare le cose come stanno. Ora non ci serve una «semplice amministrazione»"²⁷⁹.

²⁷⁶ Cfr. FRANCESCO, Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*, cit., n. 27: "Sogno una scelta missionaria capace di trasformare ogni cosa, perché le consuetudini, gli stili, gli orari, il linguaggio e ogni struttura ecclesiale diventino un canale adeguato per l'evangelizzazione del mondo attuale, più che per l'autopreservazione. La riforma delle strutture, che esige la conversione pastorale, si può intendere solo in questo senso: fare in modo che esse diventino tutte più missionarie, che la pastorale ordinaria in tutte le sue istanze sia più espansiva e aperta".

²⁷⁷ Cfr. SEVERINO DIANICH, *Diritto e teologia. Ecclesiologia e canonistica per una riforma della Chiesa*, cit., p. 16.

²⁷⁸ Cfr. FRANCESCO, Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*, cit., n. 102.

²⁷⁹ *Ivi*, n. 25.

4.4. Lo “stile sinodale”: una nuova frontiera ecclesiologicala.

“Il mondo in cui viviamo, e che siamo chiamati ad amare e servire anche nelle sue contraddizioni, esige dalla Chiesa il potenziamento delle sinergie in tutti gli ambiti della sua missione. Proprio il cammino della *sinodalità* è il cammino che Dio si aspetta dalla Chiesa nel terzo millennio”²⁸⁰. Le incisive parole dell’attuale Pontefice sono di una disarmante chiarezza nell’aprire la strada ad una nuova metodologia ecclesiologicala partecipativa²⁸¹ che la Chiesa, alla luce dei sempre più fervidi progressi della società e dei suoi membri, è chiamata, ad intraprendere per esercitare sempre con prolungata veemenza il ruolo corpo mistico di Cristo, concretamente operante nel mondo²⁸².

L’elemento della sinodalità ha, certamente, costituito una delle eredità più preziose dell’ultima assise conciliare²⁸³, sottolineata con forza anche dalle più autorevoli pronunce magisteriali successive, pur consapevoli della sua necessaria perfettibilità²⁸⁴. Tuttavia, e questo

²⁸⁰ Cfr. FRANCESCO, *Discorso in occasione della commemorazione del 50° anniversario dell’istituzione del Sinodo dei Vescovi - Aula Paolo VI*, 17 ottobre 2015, in www.vatican.va, p. 1.

²⁸¹ Cfr. FRANCESCO, Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*, cit., n. 16: “Non credo che si debba attendere dal magistero papale una parola definitiva o completa su tutte le questioni che riguardano la Chiesa e il mondo. Non è opportuno che il Papa sostituisca gli episcopati locali nel discernimento di tutte le problematiche che si prospettano nei loro territori”.

²⁸² Cfr. DARIO VITALI, *Verso la sinodalità*, Cittadella Editrice, Assisi, 2014, p. 5: “«Collegialità»: è una delle parole che sono state più ripetute nel primo anno di pontificato di Papa Francesco. Rimbalzata dal conclave come una richiesta - vera o presunta - del collegio dei Cardinali che hanno eletto un uomo ‘venuto fin quasi dalla fine del mondo’, oggi sembra costituire un pò la cartina di tornasole di un governo della Chiesa che si vorrebbe meno affetto da una sindrome di ‘centralismo’, di cui è sembrata soffrire in modo sempre più drammatico la Chiesa negli anni del postconcilio [...]”.

²⁸³ Cfr. FRANCESCO, *Lettera al Segretario Generale del Sinodo dei Vescovi, Em.mo Card. Lorenzo Baldisseri, in occasione dell’elevazione alla dignità episcopale del Sotto-Segretario, Rev.mo Mons. Fabio Fabene*, 1° aprile 2014, in www.vatican.va.

²⁸⁴ Cfr. PAOLO VI, *Discorso per l’inizio dei lavori della I Assemblea Generale Ordinaria del Sinodo dei Vescovi*, 30 settembre 1967, in www.vatican.va, il quale osservava come il Sinodo dei Vescovi dovesse “riproporre l’immagine del Concilio ecumenico e rifletterne lo spirito ed il metodo”. Cfr. anche IDEM, Lettera Apostolica in forma di *Motu Proprio “Apostolica Sollicitudo”*, 15 settembre 1965, in *A.A.S.*, LVII (1965), p. 775, ove si auspicava che l’organismo sinodale “col passare del tempo potrà

costituisce un limite di non poco conto, ad una relativa enfasi teologica ha fatto da contraltare una debole attuazione, per non dire pressoché nulla, di un tale principio sinodale in relazione alle strutture portanti dell'istituzione ecclesiastica²⁸⁵.

In particolar modo una tale dormizione giuridica la si avverte per quanto concerne la mancata attivazione di strumenti concreti²⁸⁶ capaci di sostenere un ruolo di attiva responsabilità da parte del popolo di Dio nel governo delle questioni relative alla vita della Chiesa²⁸⁷, nonché la mancata attuazione di quella collegialità episcopale, che costituisce una delle sfumature della sinodalità, anch'essa fortemente rivendicata dall'attuale *trend* seguito dal Pontefice regnante²⁸⁸.

essere maggiormente perfezionato". Cfr. anche S. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso a conclusione della VI Assemblea Generale Ordinaria del Sinodo dei Vescovi*, 29 ottobre 1983, in www.vatican.va, ove si affermava che "forse questo strumento potrà essere ancora migliorato. Forse la collegiale responsabilità pastorale può esprimersi nel Sinodo ancor più pienamente".

²⁸⁵ In questo senso SEVERINO DIANICH, *Diritto e teologia. Ecclesiologia e canonistica per una riforma della Chiesa*, cit., p. 7.

²⁸⁶ Cfr. LOUIS BOUYER, *La Chiesa di Dio. Corpo di Cristo e tempio dello Spirito*, Cittadella Editrice, Assisi, 1971, p. 198: "Pensare che basterebbe rifiutare nella Chiesa il diritto per ritrovare la Chiesa della carità, sarebbe infilare la strada delle più rovinose illusioni. Una Chiesa che ripudiasse il diritto correrebbe il rischio di essere non la Chiesa della carità ma la Chiesa dell'arbitrio [...]. Non è il rigetto del diritto che ci trarrà da questa situazione disgraziata, ma soltanto uno studio storico e teologico della tradizione canonica. Ma dov'è oggi un tale studio nella Chiesa cattolica? E questa carenza è tanto più deplorabile in quanto tra gli stessi protestanti, che sono stati i primi a protestare contro il giuridismo della Chiesa, noi assistiamo a una rinascita dello studio del diritto [...]. Pensare che noi potremmo oggi nella Chiesa cattolica costruire una ecclesiologia seria, e in particolare una ecclesiologia di orientamento ecumenico, senza affrontare tali ricerche, è una chimera che si può qualificare catastrofica".

²⁸⁷ Cfr. CARLO FANTAPPIÈ, *Storia del diritto canonico e delle istituzioni della Chiesa*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 272, il quale osserva come "il cammino della teologia del Novecento non è stato quasi mai accompagnato dall'apertura dei canonisti ai progressi della teologia". Dello stesso avviso SEVERINO DIANICH, *Comunione e diritto*, in *Vivens Homo*, IX, 1998, p. 393, il quale osserva come "[...] i teologi che hanno studiato la Chiesa emarginando, in nome della cosiddetta ecclesiologia di comunione, le questioni carattere istituzionale come non importanti o addirittura non pertinenti, dovranno farsi un serio esame di coscienza".

²⁸⁸ Cfr. FRANCESCO, Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*, cit., n. 32: "Anche il papato e le strutture centrali della Chiesa universale hanno bisogno di ascoltare l'appello a una conversione pastorale. Il Concilio Vaticano II ha affermato che, in modo analogo alle antiche Chiese patriarcali, le conferenze episcopali possono «portare un molteplice e fecondo contributo, acciocché il senso di collegialità si realizzi concretamente». Ma questo auspicio non si è pienamente realizzato".

La sinodalità, intesa come metodo tendenzialmente privilegiato di decisione nel popolo di Dio²⁸⁹, incarna uno stile che sia capace di dare concreta espressione alla complessa comunionalità che costituisce il la *societas Ecclesiae*, come prolungamento di ciò che, in qualche modo, affonda le sue radici già nelle scritture²⁹⁰ e che si concretizza nell'istituto dei Sinodi, i quali, seppur a livelli diversi ed in forme variate, hanno da sempre caratterizzato la vita della Chiesa, la quale ha una sua presenza empiricamente rilevabile, consistente in un insieme di persone unite perché professano la medesima fede in Cristo²⁹¹ e deve essere conosciuta ed analizzata come un popolo, come corpo sociale e luogo in cui ci si riferisce a Dio²⁹².

Peraltro, il mistero della Chiesa si è reso e si rende manifesto e visibile, solo laddove si faccia esperienza di quei “due o tre riuniti nel mio nome”²⁹³; c'è Chiesa, perciò, ove ci sia comunicazione tra persone, dove, cioè, il mistero della *communio* divina si espleta e materializza nell'insorgenza di una determinata rete relazionale tra persone determinate, che si comunicano fra di loro quell'esperienza della fede in Cristo risorto e Signore, rendendole unite a Cristo stesso e tra di loro in maniera reciproca. Sebbene, invero, molto si sia detto della Chiesa intesa come persona, studiandola sotto la figura di Maria, di *sponsa Christi*, di madre dei credenti, di Pietro come roccia che ne costituisce il fondamento²⁹⁴, essa può essere guardata unicamente allorquando si osservino i membri che la compongono: la persona della Chiesa,

²⁸⁹ Cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *Comunione ecclesiale, diritto e potere. Studi di diritto canonico*, cit., p. 194.

²⁹⁰ Cfr. *At* 15, 1-35.

²⁹¹ Cfr. SEVERINO DIANICH, *Diritto e teologia. Ecclesiologia e canonistica per una riforma della Chiesa*, cit., p. 22.

²⁹² Cfr. JOSEPH A. KOMONCHAK, *Ecclesiology and Social Theory*, in *The Thomist*, 43, 1981, p. 267.

²⁹³ Cfr. *Mt* 18, 20.

²⁹⁴ Sul punto cfr. HANS URS VON BALTHASAR, *Sponsa Verbi. Saggi teologici*, vol. II, Morcelliana, Brescia, 1969, p. 17.

semplicemente, “non esiste se non nelle persone dei credenti”²⁹⁵ e il corpo di Cristo si compone delle sue membra che sono i corpi dei discepoli di Cristo²⁹⁶, guidati dall’azione dello Spirito Santo che, simile al vento, “soffia dove vuole, senti il suo sibilo e non sai da dove viene e dove va”²⁹⁷.

L’elemento della sinodalità, in questa prospettiva, si sostanzia in una modalità mediante la quale “una pluralità di soggetti converge in una decisione con diversa forza vincolante ecclesialmente autoritativa”²⁹⁸, in una sfumatura semantica che deriva dalla forte congruenza con la quale la stessa sinodalità si rapporta alla natura comunionale propria della Chiesa²⁹⁹: così una Chiesa sinodale è una Chiesa all’ascolto, nella consapevolezza che “ascoltare è più che sentire”³⁰⁰. Si tratta di “un ascolto reciproco, in cui ciascuno ha qualcosa da imparare. Popolo fedele, Collegio episcopale, Vescovo di Roma: l’uno in ascolto degli altri; e tutti in ascolto dello Spirito Santo, lo «Spirito della verità» (*Gv* 14, 17), per conoscere ciò che Egli «dice alle Chiese» (*Ap* 2, 7)”³⁰¹.

In effetti, una convergenza decisionale plurisoggettiva si rivela tendenzialmente ed elettivamente affine ad una aggregazione e coesione multipersonale e multiecclesiale tra incaricazioni diverse ed originali di

²⁹⁵ Così SEVERINO DIANICH, *Diritto e teologia. Ecclesiologia e canonistica per una riforma della Chiesa*, cit., p. 24.

²⁹⁶ Cfr. S. GIOVANNI CRISOSTOMO, *In Ioanem Homiliae*, 65, 1: “Chi vive a Roma sa che gli indiani sono sue membra”.

²⁹⁷ Cfr. *Gv* 3, 8.

²⁹⁸ Cfr. EUGENIO CORECCO, (voce) *Sinodalità*, in GIUSEPPE BARBAGLIO - SEVERINO DIANICH (a cura di), *Nuovo dizionario di teologia*, cit., p. 1487.

²⁹⁹ Cfr. EUGENIO CORECCO, *Parlamento ecclesiale o diaconia sinodale*, in *Communio*, I, 1972, p. 39, il quale osserva: “Se la vita cristiana è comunione, è impossibile che tale non sia anche il giudizio che la regge e la accompagna. Il giudizio comune non deve essere inteso né come un’applicazione deduttivistica di un criterio astratto alla realtà in cui si vive, né associazionisticamente come sforzo per pervenire ad una opinione comune comunque raggiunta, ma come tensione costante a leggere la realtà, quotidianamente compartecipata e condivisa, secondo il principio della fede generata dall’unico Spirito, che ha fatto dei primi cristiani ‘un cuore solo e un’anima sola’. La realtà del giudizio comune in definitiva non è misurabile con nessun criterio razionale”.

³⁰⁰ Cfr. FRANCESCO, *Esortazione Apostolica Evangelii Gaudium*, cit., n. 171.

³⁰¹ In questi termini cfr. FRANCESCO, *Discorso in occasione della commemorazione del 50° anniversario dell’istituzione del Sinodo dei Vescovi - Aula Paolo VI*, cit., p. 2.

una medesima entità così singolarmente salde, armoniose e solidali tra loro³⁰², da costituire una *communio* se, come questa però, è sostenuta ed unificata dallo Spirito, il quale, come per i primi cristiani, faccia delle singole individualità “*cor et anima una*”³⁰³.

Fulcro centrale della sinodalità alla quale è chiamata la Chiesa è, certamente, il popolo di Dio nel suo insieme, costituito da tutti i battezzati chiamati “a formare una dimora spirituale e un sacerdozio santo”³⁰⁴, il quale, come ribadito anche dal magistero conciliare, “avendo l’unzione che viene dal Santo (cfr. *Gv* 2, 20-27), non può sbagliarsi nel credere e manifesta questa sua proprietà mediante il senso soprannaturale della fede di tutto il Popolo, quando, dai Vescovi fino agli ultimi Fedeli laici, mostra l’universale suo consenso in cose di fede e di morale”³⁰⁵. Infatti, anzitutto, la sinodalità, proprio in quanto costituisce una forma di unione pluri-individuale, riesce ad incarnare quel pluralismo³⁰⁶, c.d. diversità nell’unità, che costituisce un principio non solo ecclesialmente generale, ma anche di rilievo primario.

È proprio in tali organismi³⁰⁷, quali strutture esteriori del popolo di Dio³⁰⁸, che può riuscire a svilupparsi, in maniera singolarmente complementare e nella massima libertà, la dialettica tra le diverse intelligenze facenti parte del medesimo patrimonio fideistico e sacramentale, nonché comunitario³⁰⁹, attraverso le quali ordinariamente

³⁰² Cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *Comunione ecclesiale, diritto e potere. Studi di diritto canonico*, cit., p. 195.

³⁰³ Cfr. *At* 4, 32.

³⁰⁴ In questi termini cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 10.

³⁰⁵ *Ivi*, n. 12.

³⁰⁶ Cfr. PIERO ANTONIO BONNET, (voce) *Pluralismo (in genere). a) Diritto canonico*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, p. 957.

³⁰⁷ Su questo punto cfr. HERALD WAGNER, (voce) *Sinodo/Concilio*, in *Enciclopedia teologica*, Queriniana, Brescia, 1989, p. 965.

³⁰⁸ Cfr. GERARDO CARDAROPOLI, *Trasformazioni sociali, evoluzione della pastorale e modelli di parrocchia*, in *Orientamenti pastorali*, 1992, p. 11.

³⁰⁹ Cfr. LOUIS LABERTHONNIERE, *La notion chrétienne d'autorité. Contribution au rétablissement de l'unanimité chrétienne*, Librairie Philosophique Vrin, Paris, 1955, p. 248, nel senso che “il vero carattere della Chiesa è di essere una società per comunione, che non si realizza se non dal di dentro, per adesione [...] consentita”.

progredisce quell'autocomprensione della Chiesa nella quale unicamente deve collocarsi e radicarsi ogni corretta decisione di tipo autoritativo nel *populus fidelium*. La Chiesa, invero, è anche dotata di una struttura carismatica, in cui è possibile rintracciare carismi o doni, conferiti dallo Spirito Santo, che rende i fedeli adatti e disponibili ad assumersi diversi impegni ed uffici utili al rinnovamento della Chiesa stessa, giacché “esistono azioni che Dio vuole anche prima che abbiano ricevuto il segnale di partenza da parte del Vescovo, che vanno in direzioni non ancora approvate positivamente e fissate in maniera ufficiale”³¹⁰.

La suesposta funzione di autocomprensione ecclesiale, tuttavia, rimane davvero possibile unicamente allorquando la coesione pluri-individuale che realizza ogni espressione della sinodalità si vivifichi grazie all'azione unificatrice dello Spirito³¹¹. Soltanto a queste condizioni, assumendo il principio divino come *signum*, il rapporto tra i membri si trasforma in quella *affectio sinodalis*³¹² che esprime, per ciò stessa, non una qualche più o meno vaga coloritura sentimentale del loro reciproco legame, ma incarna una “realtà organica, che richiede forma giuridica e insieme è animata dalla carità”³¹³.

La sinergia che si stabilisce, in questo modo, tra i membri del popolo di Dio fa in modo che la partecipazione dei fedeli alla vita della comunità non sia considerata una supplenza o una benigna concessione nei momenti di necessità, affondando, invece, le sue radici in una

³¹⁰ Cfr. KARL RAHNER, *L'elemento carismatico della Chiesa*, Morcelliana, Brescia, 1970, p. 66.

³¹¹ Cfr. FRANCESCO, Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*, cit., n. 119: “Il Popolo di Dio è santo in ragione di questa unzione che lo rende infallibile *in credendo*”. Il Pontefice osserva, inoltre, che “ciascun Battezzato, qualunque sia la sua funzione nella Chiesa e il grado di istruzione della sua fede, è un soggetto attivo di evangelizzazione e sarebbe inadeguato pensare ad uno schema di evangelizzazione portato avanti da attori qualificati in cui il resto del Popolo fedele fosse solamente recettivo delle loro azioni” (*Ivi*, n. 120).

³¹² Cfr. ANGEL ANTÓN, *Primado y colegialidad. Sus relaciones a la luz del primer Sínodo extraordinario*, BAC, Madrid, 1970, p. 103.

³¹³ Cfr. *Nota explicativa praevia* alla Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, in *A.A.S.*, LVII (1965), p. 73.

“missione in senso teologico”³¹⁴, laddove il *sensus fidei* impedisce di separare, rigidamente, tra *Ecclesia docens* ed *Ecclesia discens*³¹⁵: anche il Gregge, infatti, “possiede un proprio fiuto per discernere le nuove strade che il Signore dischiude alla Chiesa”³¹⁶.

Un tale *modus essendi* della sinodalità evidenzia, dunque, la sua profonda rispondenza e la sua consonanza con la comunione ecclesiale, dando ragione anche del fatto che, allorché si dia anche il concorso di tutte le altre condizioni necessarie, possa essere garantita a determinate espressioni della sinodalità stessa quella “permanenza nella verità”³¹⁷, la quale è del tutto indispensabile a fare in modo che la diversità incarni senza corruzioni di sorta la stessa identità ecclesiale. Simile consonante rispondenza certamente non è globale; tuttavia, giacché con l’idea di *communio* si possiede una delle chiavi generali di comprensione dell’intero mistero ecclesiale, possiede autorevoli semi di verità. Ciò trova ulteriore conferma nel fatto che la sinodalità riprende, duttilmente, a suo modo, la stessa dialettica multiecclesiale formata dalla confluyente convergenza delle tante Chiese particolari, ciascuna delle quali costituita da un peculiare ed originale modo di esprimere l’unica Chiesa universale, secondo quanto sancito dal magistero conciliare³¹⁸.

Questa felice concordanza ecclesiale della sinodalità spiega anche come, una tale prassi, “al di là di contingenze dovute non raramente

³¹⁴ Cfr. GILBERTO MAZZOLENI, *L’assemblea parrocchiale segno di comunione e espressione della partecipazione ecclesiale*, in *Presenza Pastorale*, 7, 1970, p. 511.

³¹⁵ Così FRANCESCO, *Discorso in occasione della commemorazione del 50° anniversario dell’istituzione del Sinodo dei Vescovi - Aula Paolo VI*, cit., p. 2.

³¹⁶ Cfr. FRANCESCO, *Discorso in occasione dell’Incontro con i Vescovi responsabili del Consiglio Episcopale Latinoamericano (C.E.L.A.M.) in occasione della Riunione generale di Coordinamento - Rio de Janeiro*, 28 luglio 2013, in www.vatican.va, 4, 4.

³¹⁷ Cfr. HERALD WAGNER, (voce) *Sinodo/Concilio*, cit., p. 966.

³¹⁸ Cfr. ancora CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 23 d: “Per divina provvidenza è avvenuto che varie chiese, in vari luoghi fondate dagli apostoli e dai loro successori, durante i secoli si sono costituite in molti gruppi, organicamente uniti, i quali, salva restando l’unità della fede e l’unica divina costituzione della Chiesa universale, godono di una propria disciplina, di un proprio uso liturgico, di un patrimonio teologico e spirituale proprio [...]. Questa varietà di chiese locali, fra loro concordi, dimostra, con maggiore evidenza, la cattolicità della Chiesa indivisa”.

proprio a crisi sulla intelligenza della sua natura”³¹⁹, abbia ricevuto dal Concilio Vaticano II e dal *Codex* del 1983, che ha cercato di attuarne le direttive, un impulso, per certi aspetti, significativo.

Per effetto di una tale spinta si è tentato, invero anche con alcuni fallimenti, di imprimere forza e vigore a tale tradizione ecclesiale, già viva a livello episcopale nei primi tempi della Chiesa, quando i Vescovi, “bisognosi di aiuto reciproco e non trovando più sufficiente la consultazione epistolare, cominciarono con modalità diverse a riunirsi”³²⁰. Era invalsa la consapevolezza della propria funzione ecclesiale, non soltanto a livello individuale ma anche collegiale, divenendo coscienti, pur nella diversità delle tante incarnazioni ecclesiali particolari, “di appartenere e di rappresentare una realtà fondata sull’unicità e identità del sacramento e della parola, e perciò anche della *communio* esistente tra le chiese particolari”³²¹. Ciò non fa venir meno l’importanza dell’unità della cattolicità, sottolineandone, semplicemente, il carattere di “aspetto importante della realtà ma non tutta la realtà”³²². Proprio il Sinodo dei Vescovi rappresenta, perciò, “il punto di convergenza di questo dinamismo di ascolto condotto a tutti i livelli della vita della Chiesa”³²³. Il cammino sinodale inizia ascoltando il Popolo “che pure partecipa alla funzione profetica di Cristo”³²⁴, secondo l’antico principio per cui *quod omnes tangit ab omnibus tractari debet*³²⁵. E grazie all’aiuto ed alla grazia dello Spirito può giungere il dono

³¹⁹ In questo senso EUGENIO CORECCO, *Parlamento ecclesiale o diaconia sinodale*, cit., pp. 32-33.

³²⁰ Cfr. KARL VON SCHWARTZ, *Die Entstehung der Synoden in der alten Kirchen*, C.H. Schulze, Leipzig, 1898, p. 10.

³²¹ Cfr. EUGENIO CORECCO, (voce) *Sinodalità*, cit., pp. 1469-1470.

³²² Cfr. YVES CONGAR, *Proprietà essenziali della Chiesa*, in JOHANNES FEINER - MAGNUS LÖHRER (a cura di), *Mysterium Salutis. Nuovo corso di dogmatica come teologia della storia della salvezza*, Queriniana, Brescia, 1972, p. 488.

³²³ In questi termini FRANCESCO, *Discorso in occasione della commemorazione del 50° anniversario dell’istituzione del Sinodo dei Vescovi - Aula Paolo VI*, cit., p. 2.

³²⁴ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, *Costituzione Dogmatica Lumen Gentium*, cit., n. 12.

³²⁵ Cfr. YVES CONGAR, *Quod omnes tangit ab omnibus tractari et approbari debet*, in *Revue historique de droit français et étranger*, 36, 1958, pp. 210-259.

dell'ascolto, elemento imprescindibile per la realizzazione della sinodalità: quell'ascolto che viene da Dio “fino a sentire con Lui il grido del Popolo; ascolto del Popolo, fino a respirarvi la volontà a cui Dio ci chiama”³²⁶. D'altra parte la sinodalità, proprio in quanto costituisce una particolarissima convergenza unificata dallo Spirito, può essere operativa, almeno ai livelli nei quali l'azione divina conglobante si dimostri maggiormente incisiva, anche al di fuori della simultaneità di una compresenza in uno stesso luogo dei membri che ne formano la configurazione specifica. Più in particolare, tale “operatività dispersa”³²⁷ si attua soprattutto nella forma della sinodalità episcopale, nel cui contesto si colloca l'affermazione del Concilio Vaticano II, fatta propria dal *Codex* attuale, secondo la quale la deliberatività del collegio episcopale può essere anche “esercitata insieme col Papa dai Vescovi sparsi per il mondo, purché il capo del collegio li chiami ad un atto collegiale o almeno approvi o liberamente accetti l'azione congiunta [...] così da risultare un vero atto collegiale”³²⁸.

Il percorso sinodale inteso in questo senso, va precisato, culmina sempre nell'ascolto del Vescovo di Roma, chiamato a pronunciarsi come “Pastore e Dottore di tutti i cristiani”³²⁹; e ciò non a partire dalle sue personali convinzioni, ma come supremo testimone della *fides totius Ecclesiae*, garante dell'ubbidienza e “della conformità della Chiesa alla volontà di Dio, al Vangelo di Cristo e alla Tradizione della Chiesa”³³⁰.

³²⁶ Cfr. FRANCESCO, *Discorso in occasione della Veglia di preghiera in preparazione al Sinodo sulla famiglia*, 4 ottobre 2014, in www.vatican.va.

³²⁷ Così PIERO ANTONIO BONNET, *Comunione ecclesiale, diritto e potere. Studi di diritto canonico*, cit., p. 197.

³²⁸ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 22 b, p. 27. Cfr. anche can. 337, §2, *C.I.C.*

³²⁹ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO I, Costituzione Dogmatica *Pastor Aeternus*, 18 luglio 1870, in HEINRICH DENZINGER - ALFONS SCHÖNMETZER, *Enchiridion symbolorum definitionum et declarationum de rebus fidei et morum*, cit., n. 3074.

³³⁰ Cfr. FRANCESCO, *Discorso per la Conclusione della III Assemblea Generale Straordinaria del Sinodo dei Vescovi*, 18 ottobre 2014, in www.vatican.va. Sul punto cfr. anche JOSEPH RATZINGER, *Primato, episcopato e successione apostolica*, in KARL RAHNER - JOSEPH RATZINGER, *Episcopato e primato*, Morcelliana, Brescia, 1966, p. 58, nel senso che “la successione è la forma della tradizione, la tradizione è il contenuto della successione”.

Le modalità esplicative della sinodalità mostrano, perciò, una unione indissolubile con l'elemento della *communio* ecclesiale, palesandosi la necessità di non confondere le radici secolari delle tipologie deliberative con quelle propriamente afferenti alla dimensione comunitaria della Chiesa, all'interno della quale si verifica quel particolare mistero grazie al quale la diversità si appaga nell'unità e viceversa. Lo dimostra il fatto che l'azione del Sinodo “*cum Petro et sub Petro* - dunque non solo *cum Petro* ma anche *sub Petro* - non è una limitazione della libertà, ma una garanzia dell'unità”³³¹. Infatti il Romano Pontefice è, per volontà del Signore “il perpetuo e visibile principio e fondamento dell'unità tanto dei Vescovi quanto della moltitudine dei fedeli”³³², a ciò collegandosi il concetto di *hierarchica communio*.

In realtà la essenziale incomparabilità tra le due realtà deriva anche dalla sostanziale impraticabilità dei sistemi decisionali, resa ancor più manifesta dalla diversità qualitativa della *ratio* legittimante. Essa, in effetti, si radica nel regime democratico-rappresentativo³³³, nella stessa comunità umana dei suoi membri, i cui legittimati rappresentanti, in forza di un mandato loro affidato³³⁴, non possono che decidere seguendo una regola strumentale, *id est* la maggioranza³³⁵, con la quale “si contraddice un minor numero di opzioni individuali del rappresentati, esprimendo meglio il fondamento della loro stessa legittimazione”³³⁶.

Per quanto concerne la sinodalità, invece, essa si è evidenziata come un sistema multi-individuale di convergenza e non certo di

³³¹ Cfr. FRANCESCO, *Discorso in occasione della commemorazione del 50° anniversario dell'istituzione del Sinodo dei Vescovi - Aula Paolo VI*, cit., p. 3.

³³² Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO I, *Costituzione Dogmatica Pastor Aeternus*, cit., in HEINRICH DENZINGER - ALFONS SCHÖNMETZER, *Enchiridion symbolorum definitionum et declarationum de rebus fidei et morum*, cit., n. 3051.

³³³ Cfr. HANS KELSEN, *Foundations of Democracy*, in *Ethics*, 66, 1956, II, p. 83.

³³⁴ Sul punto si rinvia a FULCO LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981, p. 57 ss.

³³⁵ Cfr. GIOVANNI SARTORI, *Democrazie e definizioni*, Il Mulino, Bologna, 1976, p. 88. Cfr. anche NORBERTO BOBBIO, *La regola di maggioranza: limiti e aporie*, in AA.VV., *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Il Mulino, Bologna, 1981, p. 34.

³³⁶ Così PIERO ANTONIO BONNET, *Comunione ecclesiale, diritto e potere. Studi di diritto canonico*, cit., p. 199.

maggioranza, sebbene tale regola sia suscettibile di trovare qualche ambito applicativo nel popolo di Dio³³⁷; ma soprattutto appare come il fondamento del sistema non possa essere costituito da un principio unicamente umano³³⁸, giacché quella forma particolarissima di legame che stringe in unità, e dunque in comunione³³⁹, è dato dall'affetto sinodale generato dallo Spirito Santo.

La sinodalità, dunque, si pone come una “dimensione costitutiva della Chiesa”³⁴⁰, offrendo la cornice interpretativa più adeguata per comprendere lo stesso ministero gerarchico. Se si riesce a comprendere che “Chiesa e Sinodo sono sinonimi”³⁴¹, giacché la Chiesa altro non è che un camminare insieme del Gregge di Dio “sui sentieri della storia incontro a Cristo Signore”, si giungerà anche alla consequenziale presa di coscienza del fatto che al suo interno l’elevazione degli uni al di sopra degli altri deve essere necessariamente abbinata con una intrinseca corresponsabilità di tutti alla missione salvifica³⁴², in quanto nella

³³⁷ Sottolinea questo punto EDOARDO RUFFINI, *Il principio maggioritario nella storia del diritto canonico. Conclave laico e Conclave ecclesiastico. Le origini del Conclave papale*, in IDEM, *La ragione dei più. Ricerche sulla storia del principio maggioritario*, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 175-184.

³³⁸ Cfr. ORIO GIACCHI, *La regola del ‘quod omnes tangit’ nel diritto canonico (can. 101, §1, n.2, c.i.c.)*, in *Ius*, III, 1952, p. 78.

³³⁹ Cfr. SEVERINO DIANICH, *Diritto e teologia. Ecclesiologia e canonistica per una riforma della Chiesa*, cit., p. 25: “Se della Chiesa vogliamo parlare, bisogna che andiamo a cercarla là dove il dono della comunione è vissuto nella consapevolezza di persone determinate che sono riunite nel nome di Gesù”.

³⁴⁰ Cfr. FRANCESCO, *Discorso in occasione della commemorazione del 50° anniversario dell’istituzione del Sinodo dei Vescovi - Aula Paolo VI*, cit., p. 3.

³⁴¹ Cfr. S. GIOVANNI CRISOSTOMO, *Explicatio in Ps. 149; PG 55, 493*.

³⁴² Cfr. JOSEPH DORÉ, *Il Vaticano oggi*, in *Concilium*, XLI, 2005, IV, pp. 187-188: Il Concilio avrà seminato dei germi di sinodalità o di conciliarità a tutti i livelli della Chiesa. Non più parrocchie e nemmeno diocesi, senza consiglio pastorale [...]. Non più nazioni senza Conferenza episcopale. La figura ‘monarchica’ essenziale nella ecclesiologia cattolica [...] non è stata certo rinnegata; ma è stata facilmente completata ed equilibrata da questa sinodalità che apporta a tutti i livelli un reale arricchimento [...]. Si può pensare che, già ampiamente avviato, questo processo sia irreversibile. Il Vaticano II avrà in tal modo contribuito al passaggio da una Chiesa *che riunisce concilii* ad una Chiesa *che vive conciliarmente*. Non è, in fondo, questa, la più bella eredità che il Concilio poteva prepararci? E il più bell’omaggio da rendergli non è, riconoscendo questo progresso, permettergli di continuare?”.

Chiesa, piuttosto, “è necessario che qualcuno si abbassi per mettersi al servizio dei fratelli lungo il cammino”³⁴³.

Analoghe considerazioni possono svolgersi per le singole deliberazioni sinodali, che non costituiscono unicamente azioni imputabili al Vescovo, bensì totalmente assembleari, ove si coniugano, magistralmente, l’aspetto della non-delegabile responsabilità episcopale e l’apporto attivo dei fedeli, congiungendosi “il movimento dal basso e l’azione dell’autorità [...] luogo di dialogo in cui può formarsi e affermarsi la volontà comune, in cui l’autorità può agire incontrando il consenso vivente dell’intero corpo”³⁴⁴.

Ma cosa rende i fedeli capaci di attuare l’operatività sinodale con le conseguenti decisioni ecclesialmente autoritative che questa comporta? Una risposta adeguata può rinvenirsi nella stessa origine del potere nel *Populus Dei*³⁴⁵, laddove la decisionalità nella quale la sinodalità ecclesiale consiste, non può non esprimere in se stessa, seppure in diverso grado, quel principio divino che fondazionalmente anima la struttura portante di ogni *actio humana*. Di qui, con il suo conseguente richiamo a Cristo, mediante lo Spirito, deriva la radicale sacerdotalità della sinodalità ecclesiale, comprendendosi, perciò, come, per svolgere una tale deliberatività, si renda necessario soggettivamente, innanzitutto, per ogni uomo quell’atto profondamente rigenerativo che è il sacramento del battesimo, affinché “rinnovato non dalla carne ma dall’acqua e dallo Spirito, il fedele si incorpori con gli altri in unità e costituisca il nuovo popolo di Dio”³⁴⁶.

Un tale sacramento, in effetti, imprime quel carattere che è la *configuratio e participatio* al sacerdozio di Cristo, così da poter essere

³⁴³ Così, ancora, FRANCESCO, *Discorso in occasione della commemorazione del 50° anniversario dell’istituzione del Sinodo dei Vescovi - Aula Paolo VI*, cit., p. 3.

³⁴⁴ In questi termini cfr. YVES CONGAR, *Vera e falsa riforma nella vita della Chiesa*, Jaca Book, Milano, 1994, p. 214.

³⁴⁵ Cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *Una questione ancora aperta: l’origine del potere gerarchico nella Chiesa*, cit., p. 140.

³⁴⁶ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 9 a, p. 13.

considerato come “missione e consacrazione per determinati compiti ed atti che la Chiesa è chiamata ad assolvere e compiere [...]”³⁴⁷. Tale capacità acquisita con il battesimo si amplia, ecclesialmente, con la confermazione³⁴⁸, attraverso il peculiare carattere che imprime, in quanto partecipazione all’unione messianica di Cristo, alla situazione umana, nella quale avviene la presa di possesso “e si trasferiscono responsabilità e compiti”³⁴⁹.

Il profilo della sacramentalità conferisce, perciò, soggettivamente la capacità necessaria, anche come partecipazione ontologica, anche alla decisionalità sinodale, attraverso quella *deputatio* che, pur visibile, trascende una dispositività puramente umana, sorretta, invece, dalla grazia senza la quale sarebbe impossibile qualunque esercizio ministeriale conveniente nella Chiesa. Soltanto il potere del Romano Pontefice, che “presiede alla comunione universale della carità”³⁵⁰, si distacca strutturalmente nella sua origine da ogni altro, dacché il potere primaziale viene acquisito *iure divino*, indipendentemente dall’avvenuta consacrazione episcopale. Come è stato osservato in sede di magistero pontificio, tuttavia, “Gesù ha costituito la Chiesa ponendo al suo vertice il collegio apostolico, nel quale l’apostolo Pietro è la roccia (cfr. *Mt* 16, 18), colui che deve confermare i fratelli nella fede (cfr. *Lc* 22, 32). Ma in questa Chiesa, come in una piramide capovolta, il vertice si trova al di sotto della base. [...] È servendo il popolo di Dio che ciascun Vescovo diviene, per la porzione di gregge lui affidata, *vicarius Christi*”³⁵¹. In un

³⁴⁷ Cfr. RAPHAEL SCHULTE, *La conversione (metànoia) come inizio e forma della vita cristiana*, in JOHANNES FEINER - MAGNUS LÖHRER (a cura di), *Mysterium Salutis. Nuovo corso di dogmatica come teologia della storia della salvezza*, cit., p. 229.

³⁴⁸ Sul punto cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *Confermazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, UTET, Torino, 1989, p. 350.

³⁴⁹ Cfr. THEODOR SCHNEIDER, *Segni della vicinanza di Dio. Compendio di teologia dei sacramenti (Zeichen der Nähe Gottes. Grundriss der Sakramententheologie)*, Queriniana, Brescia, 1983, p. 119.

³⁵⁰ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 13 c, p. 18.

³⁵¹ Così FRANCESCO, *Discorso in occasione della commemorazione del 50° anniversario dell’istituzione del Sinodo dei Vescovi - Aula Paolo VI*, cit., p. 3: “Non dimentichiamolo mai! Per i discepoli di Gesù, ieri oggi e sempre, l’unica autorità è

simile orizzonte, perciò, lo stesso Successore di Pietro non è che *servus servorum Dei*³⁵².

In questa prospettiva il rapporto, fondamentale, tra uomo e Dio, non può, da solo, completare quella necessaria ecclesializzazione del potere di cui la sinodalità è espressione; essa, se ha certamente, nel suo momento originario, per lo più una valenza organizzativa assumendo il senso di una determinazione del potere che ne consenta un conveniente inserimento ed una adeguata valorizzazione nell'economia comunitaria del popolo di Dio, tuttavia possiede anche un senso ed un valore più profondo, stando a significare che il potere, pure derivando tutto ed in maniera immediata da Dio, completa la sua origine nella Chiesa. L'atto con il quale Cristo partecipa il suo potere diventa, in certa misura, anche atto della sua Chiesa, "nella quale soltanto, sia pure a livelli diversi, può trovare espressione"³⁵³.

L'attenzione rivolta a questo aspetto, più profondo, della ecclesializzazione, *id est* la dualità del momento partecipativo, si riconduce, poi, a sintesi unitaria: tale *reductio ad unitatem* si fa evidente nella prospettiva del *Christus totus* di matrice paolina³⁵⁴, riguardo al quale è stato affermato che "*Christus totus est Verbum incarnatum prout per Spiritum Sanctum cum Ecclesia in unam personam mysticam unitur. Christus-totus non opponitur sponsae; sed ex unione Sponsi (Capitis) et Sponsae (Corporis) exoritur quasi nova persona, quae loqui potest secundum quod est Caput (ex persona Capitis) et secundum quod est*

l'autorità del servizio, l'unico potere è il potere della croce, secondo le regole del Maestro: «Voi sapete che i governanti delle nazioni dominano su di esse e i capi le opprimono. Tra voi non sarà così; ma chi vuole diventare grande tra voi, sarà vostro servitore e chi vuole essere il primo tra voi, sarà vostro schiavo» (Mt 20, 25-27). *Tra voi non sarà così*: in quest'espressione raggiungiamo il cuore stesso del mistero della Chiesa - 'tra voi non sarà così' - e riceviamo la luce necessaria per comprendere il servizio gerarchico".

³⁵² Cfr. FRANCESCO, *Discorso per la Conclusione della III Assemblea Generale Straordinaria del Sinodo dei Vescovi*, cit.

³⁵³ Cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *Comunione ecclesiale, diritto e potere. Studi di diritto canonico*, cit., p. 205.

³⁵⁴ Cfr. *1Cor* 12, 12.

*corpus (ex persona corporis); et cui etiam varia attribui possunt secundum quod Caput vel corpus respicitur*³⁵⁵.

Questa più vasta ottica permette di comprendere come, in qualche modo, all'origine del potere, a quella divina si unisca anche la dimensione umana, pur senza confondersi anche in virtù del suo valore causale. L'ecclesializzazione consente, quindi, il formarsi di una realtà genuinamente congruente con la stessa natura della Chiesa, che, secondo gli insegnamenti conciliari, costituisce una "complessa realtà risultante di un elemento umano e di un elemento divino"³⁵⁶. Resta, tuttavia, così confermato soprattutto come il potere debba vivere, in via originaria, la sua dimensione ecclesiale, per lo più inserendosi, da un punto di vista organizzativo, e costituendosi nel popolo di Dio, individuato nella sua essenza specifica di comunione gerarchicamente qualificata³⁵⁷.

D'altra parte, al di là del duplice momento causale del potere, è quanto mai congruente con la sua natura comunionale che la Chiesa riesca, realmente, a farsi presente completamente nel momento originario del potere stesso, attraverso una forma di coinvolgimento che, a prescindere dalle concrete modalità entro le quali può manifestarsi, esprima, nella diversità dei suoi componenti, la totalità del popolo di Dio, come comunione strutturata "*in episcopo et clero et omnibus stantibus [...] constituta*"³⁵⁸, *id est* incontro ed armonia tra una comunicazione gerarchica dall'alto ed un concorso comunitario, poiché "la Chiesa si realizza per un rapporto vivo tra due poli che si potrebbero chiamare il polo gerarchico e il polo comunitario"³⁵⁹.

³⁵⁵ Cfr. SEBASTIAN TROMP, *Corpus Christi quod est Ecclesia. I. Introductio generalis*, 2° ed., Pontificia Università Gregoriana, Roma, 1946, pp. 52-53.

³⁵⁶ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 8 a, p. 11.

³⁵⁷ Cfr. JOSEPH RATZINGER, *Il nuovo Popolo di Dio. Questioni ecclesiologiche*, cit., p. 212.

³⁵⁸ Cfr. S. CIPRIANO, *Epistulae*, 33, 1, 2, in *Obras de S. Cipriano. Edición bilingüe. Tratados. Cartas. Introducción versión y notas por J. Campos*, BAC, Madrid, 1964, p. 464.

³⁵⁹ Così YVES CONGAR, *Per una teologia del laicato (Jalons pour une théologie du laïcat)*, cit., p. 361.

Se nel popolo di Dio la capacità di esercitare la decisionalità sinodale non può dirsi originata, in alcun modo, dalla comunità, è però quanto mai conveniente con la natura di comunione, sia pure gerarchica, che alla Chiesa è propria, una qualche forma di implicazione³⁶⁰, variamente articolata, di tutte quelle componenti ecclesiali interessate nella determinazione o individuazione delle persone che debbono essere investite di una decisionalità autoritativa, specialmente quando questa sia strettamente vincolante, e dunque, in particolar modo, a livello episcopale³⁶¹, anche se, “in una Chiesa sinodale, il Sinodo dei Vescovi è solo la più evidente manifestazione di un dinamismo di comunione che ispira tutte le decisioni ecclesiali”³⁶².

Attraverso un tale meccanismo di responsabilizzazione, anche se non in via necessaria, l'integrazione ecclesiale può acquisire una sua singolare e fondamentale valorizzazione, la quale, pur senza nulla aggiungere alla capacità ministeriale, non può tuttavia negarsi che la renda maggiormente piena e completa. Ai fini dell'attuazione della deliberatività sinodale si rende necessaria, dunque, anche nel popolo di Dio la presenza di un potere, *rectius* di una capacità che si è voluta, *ab origine*, variamente graduata tra i fedeli, tutti, ma secondo modalità qualitativamente diverse, partecipi dell'unico potere sacro che è nella Chiesa. A questa prima forma di dualismo se ne aggiunge un'altra dai riflessi soggettivi, non scalfendo, neppure quest'ultima, l'unitarietà del potere stesso³⁶³.

³⁶⁰ Cfr. ORIO GIACCHI, *Chiesa e Stato nella esperienza giuridica (1933-1980)* in OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI (a cura di), *La Chiesa e il suo diritto. Religione e società*, vol. I, Vita e Pensiero, Milano, 1981, pp. 163-195.

³⁶¹ Su questo punto cfr. HUBERT MÜLLER, *De episcoporum electione iuxta Concilium Vaticanum II*, in JEAN BEYER - PIERO ANTONIO BONNET - VELASIO DE PAOLIS (a cura di), *Investigationes Theologico-Canonicae: Facultas Iuris Canonici editionem huius voluminis curavit et simul cum eiusdem Facultatis alumnis Id R.p. Wilhelm Bertrams Aetatis suae 70*, cit., p. 317.

³⁶² In questi termini FRANCESCO, *Discorso in occasione della commemorazione del 50° anniversario dell'istituzione del Sinodo dei Vescovi - Aula Paolo VI*, cit., p. 3.

³⁶³ Cfr. GIANFRANCO GHIRLANDA, “*Hierarchica Communio*”. *Significato della formula nella “Lumen Gentium”*, Pontificia Università Gregoriana, Roma, 1980, p. 400.

La esaminata *Nota explicativa praevia*, precisando che la difformità funzionale sussistente tra i diversi *munera* del popolo di Dio, consiste, per l'attività di magistero e di moderazione comunitaria, nella necessaria determinazione di un ambito di esercizio del potere, aggiunge anche che “questa determinazione del potere può consistere nella concessione di un particolare ufficio o nell'assegnazione dei sudditi, ed è concessa secondo le norme approvate dalla suprema autorità. Una siffatta ulteriore norma è richiesta dalla natura della cosa (*ex natura rei*), trattandosi di incarichi che devono essere esercitati da più soggetti, per volontà di Cristo gerarchicamente cooperanti”³⁶⁴.

La sinodalità, secondo queste coordinate, si pone, allora, come una modalità strutturalmente convergente, particolarmente idonea ad esprimere la realtà comunionale e comunitaria del popolo di Dio, nonché dotata di una sufficiente duttilità ed elasticità per assumere forme confacenti ai diversi modi di essere della comunione nel popolo di Dio. Essa, inoltre, si pone come la strategia più efficace per dar risalto e valore alle numerose istanze comunitarie che nella Chiesa, ormai, si moltiplicano, trascendendo la dimensione individuale ed radicandosi in capo a soggetti aggregati.

Un tale sistema ha ricevuto dal Concilio Vaticano II certamente una significativa spinta, non sempre, tuttavia, tradottosi in forme giuridiche adatte, cosicché una certa reticenza è percepibile in relazione allo stesso *Codex* del 1983, probabilmente a causa del *misunderstanding* che non raramente il concetto di sinodalità ha subito a livello dottrinale, nel quale, non poche volte, non si è mancato di confonderla con una “multi-individualità collegiale di tipo democratico, quale può ravvisarsi nelle comunità secolari, specie statali”³⁶⁵. La sinodalità, invece, come ha avuto modo di ribadire con forza Francesco, in occasione del recente Sinodo

³⁶⁴ In questi termini cfr. *Nota explicativa praevia* alla Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., p. 73.

³⁶⁵ In questo senso cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *Comunione ecclesiale, diritto e potere. Studi di diritto canonico*, cit., p. 223.

sulla famiglia³⁶⁶, ha per sé il futuro, dal momento che esprime, più di ogni altra modalità operativa nella Chiesa, il segno di quei tempi nei quali la testimonianza ecclesiale necessita di essere vissuta sempre di più all'insegna della dimensione comunitaria, che sia "in Cristo come sacramento, cioè segno e strumento dell'intima unione con Dio e dell'unità con tutto il genere umano"³⁶⁷.

Anche S. Giovanni Paolo II, a proposito del tema specifico dell'ecumenismo, confessava di sentirsi gravato dalla responsabilità di dover rispondere alla domanda, più volte rivoltagli, "di trovare una forma di esercizio del primato che, pur non rinunciando in nessun modo all'essenziale della sua missione, si apra ad una situazione nuova"³⁶⁸. L'attuale magistero pontificio, con serrato realismo, riconosce come, a questo proposito, in via generale, pochi progressi si siano registrati, giacché "siamo avanzati poco in questo senso", laddove, riconoscendo la responsabilità di dover "ripensare ad una conversione del papato", si considera la necessità di "rimanere aperto ai suggerimenti orientati ad un esercizio del ministero che lo renda più fedele al significato che Gesù

³⁶⁶ Cfr. FRANCESCO, *Discorso in occasione della commemorazione del 50° anniversario dell'istituzione del Sinodo dei Vescovi - Aula Paolo VI*, cit., p. 2: "È stata questa convinzione a guidarmi quando ho auspicato che il Popolo di Dio venisse consultato nella preparazione del duplice appuntamento sinodale sulla famiglia, come si fa e si è fatto con ogni *lineamenta*. Certamente, una consultazione del genere in nessun modo potrebbe bastare per ascoltare il *sensus fidei*. Ma come sarebbe stato possibile parlare della famiglia senza interpellare le famiglie, ascoltando le loro gioie e le loro speranze, i loro dolori e le loro angosce? Attraverso le risposte ai due questionari inviati alle chiese particolari, abbiamo avuto la possibilità di ascoltare almeno alcune di esse intorno a delle questioni che le toccano da vicino e su cui hanno tanto da dire".

³⁶⁷ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 1, p. 5.

³⁶⁸ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, Lettera Enciclica *Ut Unum Sint*, 25 maggio 1995, in *A.A.S.*, LXXXVII (1985), pp. 921-982, n. 95, il quale invocava la luce dello Spirito affinché "possiamo cercare, evidentemente insieme, le forme nelle quali questo ministero possa realizzare un servizio di amore riconosciuto dagli uni e dagli altri. Compito immane, che non possiamo rifiutare e che non posso portare a termine da solo. La comunione reale, sebbene imperfetta, che esiste tra tutti noi, non potrebbe indurre i responsabili ecclesiali e i loro teologi ad instaurare con me e su questo argomento un dialogo fraterno, paziente, nel quale potremmo ascoltarci al di là di sterili polemiche, avendo a mente soltanto la volontà di Cristo per la sua Chiesa?".

Cristo intese dargli ed alle necessità attuali dell'evangelizzazione³⁶⁹. Allo stato dei fatti, un dato sembra emergere chiaro: la riflessione teologica, su questo punto, è destinata ad una perdurante sterilità qualora continui a non essere accompagnata da una, speculare, ed altrettanto attenta risposta da parte del diritto canonico. Da qui l'auspicio, necessario, a che la scienza giuridica della Chiesa profonda un adeguato impegno nelle prospettive *de iure condendo*, che siano idonee ad una traduzione giuridica di principî i quali hanno, ormai, acquisito una piena cittadinanza nella realtà ecclesiale.

La lunga e complessa storia delle istituzioni ecclesiastiche, con le loro innumerevoli varianti, verificatesi lungo il corso dei secoli, può, per certi aspetti, costituire feconda fonte di ispirazione, capace di suggerire nuove dinamiche che, nell'attuale evoluzione dell'autocoscienza ecclesiale, è necessario mettere in moto³⁷⁰. La Chiesa, illuminata dallo Spirito Santo, è sempre stata capace di darsi nuove forme, funzionali a correggere devianze e peccati; tanto più può essere capace di farlo oggi, per rispondere meglio ai bisogni che derivano dalla felice, ma faticosa, sua odierna estensione nell'immensa varietà delle culture e delle esperienze³⁷¹ vissute dal popolo di Dio, forte della promessa del “*non praevalerunt*”³⁷², che continua, con forza, a risuonare nei secoli.

³⁶⁹ Cfr. FRANCESCO, Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*, cit., n. 32.

³⁷⁰ Cfr. SEVERINO DIANICH, *Diritto e teologia. Ecclesiologia e canonistica per una riforma della Chiesa*, cit., p. 231.

³⁷¹ Sul punto cfr. EMERICH CORETH, *Lebensvollzug in Kommunikation und Interaktion*, in PETER HÜNERMANN - RICHARD SCHÄFFLER (a cura di), *Theorie der Sprachhandlungen und heutige Ekklesiologie. Ein philosophisch-theologisches Gespräch*, Herder, Freiburg, 1987, p. 168.

³⁷² Cfr. *Mt* 16, 18.

4.4.1. *Le “realtà particolari” come paradigmi della sinodalità. Prospettive teologico-giuridiche.*

All'interno del più ampio discorso sulla sinodalità si colloca, da un punto di vista eminentemente giurico, quel corollario che afferisce alle realtà ecclesiali di natura particolare, fortemente valorizzate dalle acquisizioni teologiche in sede conciliare. Occorre, tuttavia, operare una premessa di fondo, giacché una delle particolari prerogative che hanno contraddistinto, per diversi secoli, la riflessione teologico-giuridica sulla Chiesa, è imputabile, come è stato autorevolmente osservato, alla “predominante preoccupazione apologetica”³⁷³.

Costituisce dato pressoché acquisito il fatto che, in Occidente, la teologia della c.d. Chiesa particolare, nel corso del tempo venne via via scomparendo, dapprima dalla teologia di scuola e, successivamente, dai documenti magisteriali e dall'insegnamento ufficiale, sin quasi alle soglie del Concilio Vaticano II. In proposito appare interessante notare come, contrariamente alla *communis opinio*, la consapevolezza della posizione propria dell'episcopato nella Chiesa universale, *id est* la finalità di servizio dell'episcopato stesso al servizio di tutto il popolo di Dio è ben presente nella teologia cattolica moderna, come dimostrano anche i dibattiti del Concilio di Trento³⁷⁴.

Da questo punto di vista emergono significative differenze nella storia della Chiesa latina e di quella orientale. Nella prima, infatti, il senso dell'appartenenza al collegio episcopale e della responsabilità verso tutta la Chiesa non si limita dalla assunzione di specifici compiti nei confronti della Chiesa particolare, territorialmente o personalmente delimitata, cui il singolo Vescovo è preposto; nella Chiesa orientale,

³⁷³ Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Chiesa particolare e comunità politica. Nuove prospettive del diritto pubblico ecclesiastico esterno*, Mucchi Editore, Modena, 1983, p. 45.

³⁷⁴ Cfr. GIUSEPPE ALBERIGO, *Le potestà episcopali nei dibattiti tridentini*, in AA.VV., *Il Concilio di Trento e la riforma tridentina. Atti del Convegno storico internazionale. Trento, 2-6 settembre 1963*, Herder, Roma-Friburgo, 1963, pp. 1-53.

invece, la valutazione delle realtà particolari, nell'idea autocefala, giunge quasi sino al punto di offuscare la stessa coscienza della Chiesa universale e della peculiarità, insita nell'ufficio episcopale, di essere ordinato a servizio di tutta la Chiesa³⁷⁵. Proprio tale, differente, approccio alla visione ecclesiologica tra le due Chiese ha rappresentato la causa scatenante dei principali contrasti nella storia³⁷⁶.

Siffatte linee orientative, tuttavia, non escludono la presenza, anche significativa, di alcune eccezioni, sol che si pensi, ad esempio, al magistero del Concilio Vaticano I, il quale, trattando del potere ordinario del Pontefice su ciascuna delle Chiese particolari, sottolinea come tale potere non possa “ostacolare né tantomeno annientare il potere proprio ed ordinario dei Vescovi sulle Chiese loro affidate”³⁷⁷. Tuttavia è soprattutto con l'Enciclica *Mystici Corporis* di Pio XII, considerata, a giusto titolo, il documento fondamentale della ecclesiologia cattolica moderna³⁷⁸, che è possibile rinvenire spunti interessanti, laddove, sia pure in maniera alquanto misurata, emerge il concetto di Chiesa particolare e di rapporto con la Chiesa universale³⁷⁹. Ciò non soltanto all'interno delle affermazioni afferenti ai Vescovi, intesi come pastori che reggono il gregge loro assegnato; non solo nella qualificazione del loro potere di governo³⁸⁰ alla stregua di *potestas ordinaria*, ma soprattutto nella estensione alle Chiese particolari di quanto concerne la realtà unitaria ed universale, venendosi, in tal modo, a sottolineare il

³⁷⁵ Cfr. PAUL EVDOKIMOV, *L'Orthodoxie*, Delachaux & Niestle, Paris, 1959, p. 123.

³⁷⁶ Sul punto cfr. JOSEPH RATZINGER, *La collegialità episcopale dal punto di vista teologico*, in GUILHERME BARAUNA (a cura di), *La Chiesa del Vaticano II. Studi e commenti intorno alla Costituzione dogmatica “Lumen Gentium”*, Vallecchi, Firenze, 1966, p. 745.

³⁷⁷ Cfr. HEINRICH DENZINGER - ALFONS SCHÖNMETZER, *Enchiridion symbolorum definitionum et declarationum de rebus fidei et morum*, cit., n. 1828, p. 598.

³⁷⁸ Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Chiesa particolare e comunità politica. Nuove prospettive del diritto pubblico ecclesiastico esterno*, cit., p. 50.

³⁷⁹ Cfr. YVES CONGAR, *La situazione ecclesiologica al tempo della “Ecclesiam Suam”*, in *Il Regno-Documenti*, 5, 1981, p. 81, il quale osserva come l'enciclica sembri “non definire la Chiesa in termini di corpo mistico, ma il corpo mistico in termini di Chiesa, cioè di società”.

³⁸⁰ In questo senso cfr. EMILIO FOGLIASSO, *Pio XII e il Diritto pubblico ecclesiastico*, in *Salesianum*, XXI, 1959, p. 407.

principio, sottolineato poi dal Vaticano II, per cui le prime incarnano, seppure a loro modo, tutta la Chiesa universale³⁸¹.

I nuovi movimenti sorti in seno alla dinamica ecclesiale, dunque, di natura pastorale, liturgica, ecumenica ecc., conducono ad un profondo rinnovamento della riflessione teologica in tema di ecclesiologia della Chiesa particolare, che ha trovato un suo completamento prima nel magistero del Concilio Vaticano II³⁸² e, in tempi recenti, nelle indicazioni del magistero pontificio attuale, laddove si è osservato, senza mezzi termini, come “il primo livello di esercizio della *sinodalità* si realizza nelle Chiese particolari”³⁸³.

Nei testi conciliari, invero, ricorre sia l’espressione “Chiesa locale” che quella di “Chiesa particolare”, entrambe adoperate in senso distintivo rispetto alla Chiesa universale³⁸⁴. Se è vero, peraltro che, piuttosto frequentemente, le due espressioni vengono adoperate alla stregua di sinonimi³⁸⁵, è altrettanto vero che, all’interno di numerosi passi dei documenti conciliari, tali espressioni sono adoperate con valori concettuali e con contenuti, di volta in volta, differenti, sebbene accomunati dall’intenzione di conferire alla Chiesa locale un valore concettuale più ampio di quello contenuto nell’espressione “Chiesa particolare”, ad esempio laddove si applica tale nozione a realtà ben distinte: “da un lato alla comunità ecclesiale cui è preposto un Vescovo, dall’altro a gruppi di Chiese di un determinato rito”³⁸⁶.

³⁸¹ Cfr. BURKHARD NEUNHEUSER, *Chiesa universale e Chiesa locale*, in GUILHERME BARAUNA (a cura di), *La Chiesa del Vaticano II. Studi e commenti intorno alla Costituzione dogmatica “Lumen Gentium”*, cit., p. 633.

³⁸² Cfr. PIUS MATHAEUS PEJIĆ, *De fontibus et argumentis iuridicis in Constitutione “Lumen Gentium”*, Edizioni Francescane, Roma, 1969, p. 40.

³⁸³ In questo senso FRANCESCO, *Discorso in occasione della commemorazione del 50° anniversario dell’istituzione del Sinodo dei Vescovi - Aula Paolo VI*, cit., p. 3.

³⁸⁴ Sul punto cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 18; IDEM, Decreto *Christus Dominus*, cit., nn. 6, 33; IDEM, Decreto *Presbyterorum Ordinis*, cit., nn. 6, 11.

³⁸⁵ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Unitatis Redintegratio*, 21 novembre 1964, in *A.A.S.*, LVII (1965), n. 14.

³⁸⁶ Cfr. HENRI DE LUBAC, *Pluralismo di Chiese o unità della Chiesa?*, cit., p. 27.

Come è stato autorevolmente osservato, d'altra parte, una tale difformità terminologica pone in evidenza come le caratteristiche proprie delle comunità particolari vadano a collocarsi su livelli diversi rispetto a quelle della Chiesa universale, pur non essendo state, a pieno, colte dalla dottrina del Concilio Vaticano II attraverso una chiara differenziazione terminologica³⁸⁷, nella misura in cui “il rapporto reciproco tra le comunità-membra, e tra queste e la Chiesa universale, non è stato percepito in modo chiaro in tutti i suoi aspetti”³⁸⁸.

Al di là della questione puramente terminologica afferente alle varie segmentazioni delle Chiese particolari, che evidentemente trascende i limiti del presente percorso di ricerca, deve evidenziarsi un dato fondamentale: la Chiesa particolare, qualunque specificazione essa voglia intendere, non può costituire unicamente una parte della Chiesa universale³⁸⁹, né una sorta di “divisione distrettuale”³⁹⁰ dell'unica Chiesa, giacché i Vescovi non sono “semplici delegati del Papa”³⁹¹. Rispetto alle realtà statuali la Chiesa mostra la sua natura prettamente spirituale, di comunione, sacramentale, misterica e, al tempo stesso istituzionale³⁹². L'aspetto sacramentale dell'episcopato, che costituisce la pienezza dell'ordine sacro e che il Concilio, a ragione, torna a sottolineare, fonda i poteri del Vescovo verso la porzione del popolo di Dio ad esso affidata e,

³⁸⁷ In questo senso JEAN BEYER, *Église universelle et Églises particulières*, in JEAN BEYER - PIERO ANTONIO BONNET - VELASIO DE PAOLIS (a cura di), *Investigationes Theologico-Canonicae: Facultas Iuris Canonici editionem huius voluminis curavit et simul cum eiusdem Facultatis alumnis Id R.p. Wilhelm Bertrams Aetatis suae 70*, cit., p. 57.

³⁸⁸ Così KLAUS MÖRSDORF, *L'autonomia della Chiesa locale*, cit., p. 168.

³⁸⁹ Cfr. KARL RAHNER - JOSEPH RATZINGER, *Episcopato e primato*, cit., p. 17. Cfr. anche JANEZ VODOPIVEC, *Chiesa locale: viva matrice dell'evangelizzazione*, in AA.VV., *L'annuncio del Vangelo oggi. Commento all'esortazione apostolica di Paolo VI "Evangelii nuntiandi"*, Urbaniana University Press, Città del Vaticano, 1977, p. 179.

³⁹⁰ Cfr. HENRI DE LUBAC, *Pluralismo di Chiese o unità della Chiesa?*, cit., p. 43.

³⁹¹ Cfr. OLEGARIO GONZÁLES HERNÁNDEZ, *La nuova coscienza della Chiesa e i suoi presupposti storico-teologici*, in GUILHERME BARAUNA (a cura di), *La Chiesa del Vaticano II. Studi e commenti intorno alla Costituzione dommatica "Lumen Gentium"*, cit., p. 264.

³⁹² Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Chiesa particolare e comunità politica. Nuove prospettive del diritto pubblico ecclesiastico esterno*, cit., p. 56.

al tempo stesso, nella dottrina sulla collegialità si struttura la sua responsabilità verso la Chiesa universale³⁹³.

Altro profilo rilevante della problematica afferente all'universo delle realtà particolari si ritrova, sotto il profilo teologico, nell'immagine stessa, a carattere trinitaria, della Chiesa. Essa, invero, così come accade nel mistero trinitario, è una nella sua diversità ed è chiamata, a suo modo, a condividere la stessa indivisibilità delle tre Persone³⁹⁴. Ebbene, la relazione tra le membra ed il Corpo, *rectius* tra la Chiesa universale e quelle particolari, sono chiamate ad interagire alla stregua di quanto accade nelle stesse relazioni intratrinitarie³⁹⁵. La Chiesa universale, inoltre, è costituita sì dall'insieme delle Chiese particolari, ma queste ultime non rappresentano unicamente frazioni della prima, poiché “questa si attua nel suo mistero di Corpo mistico di quella”³⁹⁶.

Come d'altra parte affermato in sede conciliare, infatti, “la Chiesa di Cristo è veramente presente nelle legittime comunità locali di fedeli, le quali, in quanto aderenti ai loro pastori, sono anch'esse Chiese nel Nuovo Testamento [...]. In queste comunità, sebbene spesso piccole e povere e disperse, è presente Cristo, per virtù del quale si raccoglie la Chiesa una, santa, cattolica e apostolica”³⁹⁷.

³⁹³ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 13.

³⁹⁴ Si tratta, in senso lato, di una estensione del c.d. “assioma di Rahner”: sul punto cfr. GISBERT GRESHAKE, *Il Dio Unitrino. Teologia trinitaria (Der Dreieine Gott. Eine trinitarische Theologie)*, cit., p. 55: “Il principio della teologia trinitaria che nel nostro tempo è stato formulato da Karl Rahner e che non del tutto a ragione viene a lui attribuito è, dunque, antichissimo: la Trinità economica (ovvero la Trinità che si manifesta nella storia della salvezza) è la Trinità immanente (ovvero Dio come è in sé)”.

³⁹⁵ Cfr. S. GREGORIO NAZIANZENO, *Orationes*, XXIX, 16 (SC 250, 210), in *I cinque discorsi teologici*, Città Nuova, Roma, 1986, p. 118: “Padre non è né un nome dell'essenza né dell'attività, bensì un nome della relazione (*schésis*), il quale indica come il Padre si rapporta con il Figlio ed il Figlio con il Padre”.

³⁹⁶ Cfr. ELIAS ZOGHBY, *Unità e diversità della Chiesa*, in GUILHERME BARAÙNA (a cura di), *La Chiesa del Vaticano II. Studi e commenti intorno alla Costituzione dogmatica “Lumen Gentium”*, cit., p. 525.

³⁹⁷ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 26.

Di estremo interesse si rivela l'attenzione sulla circostanza che tale evidenziazione dell'unità e della diversità alla stregua di caratteri propri della Chiesa, ancora prima del magistero conciliare sul tema ecclesiologicalo, appariva particolarmente evidente già nel documento della *Sacrosanctum Concilium* sulla sacra liturgia, nel quale, segnandosi una rottura con la rigida uniformità liturgica che era stata, sino ad allora, l'ideale ed il dovere delle riforme introdotte a seguito dei deliberati del Concilio di Trento, si vuole dar luogo ad "un processo di adattamento che, fatta salva la sostanziale unità del rito romano, rispetti e favorisca, in modo particolare, l'indole e le tradizioni dei vari popoli"³⁹⁸. Ciò si verificava nel contesto di una già ben delineata ecclesiologia della Chiesa particolare, giacché ivi la Chiesa tutta, concretamente, si manifesta nelle celebrazioni liturgiche "che vedono radunato il popolo di Dio attorno al Vescovo"³⁹⁹.

In questa prospettiva, l'attenzione conciliare alla Chiesa particolare risponde, oltre che alla preoccupazione di una più organica visione ecclesiologicala, a quell'esigenza, di carattere tipicamente missionaria, pastorale, di una acculturazione della Chiesa nelle varie realtà locali, per renderne, maggiormente efficace, la missione salvifica⁴⁰⁰. Esigenza, quest'ultima, vivamente avvertita anche successivamente dal magistero pontificio⁴⁰¹, ove è stata, in via organica, ripresa la sottrina conciliare sulla Chiesa universale e quella particolare, e dove viene sottolineata la centralità di quest'ultima nell'opera di evangelizzazione e promozione umana propria della Chiesa⁴⁰².

³⁹⁸ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Conciliare *Sacrosanctum Concilium*, cit., n. 37. Sul punto si rinvia anche a BURKHARD NEUNHEUSER, *Chiesa universale e Chiesa locale*, cit., p. 635.

³⁹⁹ In questo senso cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Chiesa particolare e comunità politica. Nuove prospettive del diritto pubblico ecclesiastico esterno*, cit., p. 57.

⁴⁰⁰ *Ibidem*.

⁴⁰¹ Cfr. PAOLO VI, Esortazione Apostolica *Evangelii Nuntiandi*, 8 dicembre 1975, in *A.A.S.*, LXVIII (1976), p. 5 ss.

⁴⁰² *Ivi*, p. 62.

Da questo punto di vista, essendo la Chiesa particolare nient'altro che la Chiesa universale “quando getta le sue radici nella varietà dei terreni culturali, sociali, umani” ed essendo la Chiesa *toto orbe diffusa* “un’astrazione se non prendesse corpo e vita precisamente attraverso le Chiese particolari”⁴⁰³, ne deriva il rilievo che, indiscutibilmente, essa riveste anche nella secolare problematica delle relazioni tra Chiesa e comunità politica, costituendo il luogo per eccellenza i cui tale problematica assurge ad una concretezza tangibile.

Una delle più importanti acquisizioni ottenute dalla Chiesa conciliare, inoltre, risulta quella afferente alla consapevolezza di trovarsi dentro “il divenire ed il farsi della storia”⁴⁰⁴. Proprio tale ingresso nella storia degli uomini, nonché il suo essere “il nuovo Israele che nel secolo presente s’avanza alla ricerca della città futura e permanente”⁴⁰⁵, conduce, necessariamente alla concretezza della Chiesa particolare. Ciò in quanto, nella sua dimensione umana e storica, la Chiesa universale si incarna in quelle particolari, “costituite da una porzione di umanità che ha una sua lingua, una sua cultura, un suo patrimonio spirituale”⁴⁰⁶.

Anche in virtù di una tale considerazione, la dottrina del Concilio Vaticano II è pervenuta alla riscoperta della dimensione particolare della Chiesa⁴⁰⁷, nonché alla sua rivalutazione da un punto di vista teologico, liturgico, spirituale, pastorale, ecumenico, missionario; in tal modo si è sancito, in via determinante, il sorgere di nuove prassi in seno alla vita della Chiesa post-conciliare⁴⁰⁸. La problematica relativa all’appropriata traduzione del messaggio evangelico nella varietà e molteplicità dei luoghi e dei tempi, posto che l’opera di evangelizzazione “non riguarda

⁴⁰³ *Ibidem*.

⁴⁰⁴ Cfr. PAOLO NATALI, *Comunità religiosa e vita di quartiere*, Edizioni Paoline, Alba, 1976, p. 9.

⁴⁰⁵ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 9.

⁴⁰⁶ Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Chiesa particolare e comunità politica. Nuove prospettive del diritto pubblico ecclesiastico esterno*, cit., p. 58.

⁴⁰⁷ Cfr. BRUNO FORTE, *Pluralismo e unità della Chiesa*, in *Asprenas*, 25, 1978, p. 328.

⁴⁰⁸ Cfr. SILVIO TRAMONTIN, *Un secolo di storia della Chiesa. Da Leone XIII al Concilio Vaticano II*, vol. II, Edizioni Studium, Roma, 1980, p. 170.

l'uomo in astratto, ma l'uomo concreto, vivo, immerso in una determinata comunità, calato in una precisa dimensione storica⁴⁰⁹, postula, necessariamente, il passaggio dall'attenzione per la Chiesa universale alla consistenza di quella particolare. Qui si può rinvenire il fulcro dell'azione evangelizzatrice e della promozione umana, che costituiscono la reale essenza della Chiesa stessa, laddove ogni singola problematica assume concretezza e richiede l'elaborazione delle strategie e delle modalità con le quali sviluppare le azioni conseguenti⁴¹⁰.

È proprio nella Chiesa particolare e nelle sue frammentarie realtà comunitarie, invero, che occorre conferire un volto visibile ai principi che presiedono alla missione dell'istituzione ecclesiastica, ponendosi concretamente le questioni che mirano a garantire un regime giuridico che tuteli, insieme all'identità propria della Chiesa, quella libertà che è imprescindibilmente funzionale allo svolgimento della missione⁴¹¹.

Di qui la rilevanza anche dei vari organismi di consultazione, così fondamentali come sottolineato con forza anche dall'attuale pontificato di Francesco⁴¹², nella loro accezione di luoghi di incontro e di confronto delle reali problematiche che il popolo di Dio è chiamato ad affrontare camminando insieme per la strada della salvezza. Soltanto nella misura in cui *“questi organismi rimangono connessi col «basso» e partono dalla gente, dai problemi di ogni giorno, può incominciare a prendere forma una Chiesa sinodale: tali strumenti, che qualche volta procedono con*

⁴⁰⁹ Cfr. ANTONIO POMA, *Relazione alla XIV Assemblea Generale della CEI*, in *La Civiltà Cattolica*, 1977, III, p. 478.

⁴¹⁰ Sul punto cfr. EMMANUEL LANNE, *Pluralisme et unité: possibilité d'une diversité de typologies dans une même adhésion ecclésiale*, in *Istina*, 14, 1969, p. 171.

⁴¹¹ Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Chiesa particolare e comunità politica. Nuove prospettive del diritto pubblico ecclesiastico esterno*, cit., p. 59.

⁴¹² Cfr. FRANCESCO, *Discorso in occasione della commemorazione del 50° anniversario dell'istituzione del Sinodo dei Vescovi - Aula Paolo VI*, cit., pp. 3-4: “Dopo aver richiamato la nobile istituzione del Sinodo diocesano, nel quale Presbiteri e Laici sono chiamati a collaborare con il Vescovo per il bene di tutta la comunità ecclesiale, il Codice di diritto canonico dedica ampio spazio a quelli che si è soliti chiamare gli ‘organismi di comunione’ della Chiesa particolare: il Consiglio presbiterale, il Collegio dei Consultori, il Capitolo dei Canonici e il Consiglio Pastorale”. Cfr. cann. 460-468 e 495-514 C.I.C.

stanchezza, devono essere valorizzati come occasione di ascolto e di condivisione”⁴¹³ (corsivo mio).

Un'altra, significativa, conseguenza dell'ecclesiologia della Chiesa particolare è rappresentata dalla presa di coscienza in ordine alla rilevanza dell'elemento territoriale, come luogo nel quale si realizza la storia della salvezza, spingendo taluno a parlare addirittura, probabilmente con un effetto pastorale ma relativamente in via imperfetta da un punto di vista *stricto sensu* teologico, di una “teologia del territorio”⁴¹⁴.

Non pare ultroneo, al riguardo, sottolineare come sia necessario distinguere tra le istituzioni che riguardano la Chiesa nella sua *ratio essendi*, come ad es. l'episcopato, e quelle afferenti alla struttura ed all'organizzazione della medesima, come la divisione territoriale in diocesi e parrocchie, in quanto destinate alla esplicitazione delle sue funzioni salvifiche in connessione con l'evoluzione sociale e culturale⁴¹⁵. Giova, peraltro, rammentare come sussista un differente significato dell'elemento territoriale nella dottrina precedente e successiva al Concilio Vaticano II. Sin dagli albori della Chiesa, infatti, sussistevano motivazioni politiche di ripartizione dei compiti e delle responsabilità pastorali, le quali inducevano alla determinazione di confini territoriali, dai quali si svilupparono le c.d. “circoscrizioni ecclesiastiche”⁴¹⁶. Un tale risultato, come è stato notato, non incontrò significative difficoltà derivanti dal profilo di universalità della Chiesa, giacché l'elemento

⁴¹³ *Ivi*, p. 4.

⁴¹⁴ Cfr. MARIO D'ERME, *Città e territorio per una società a dimensione umana*, in AA.VV., *Comunità cristiana, parrocchia e territorio (Atti della XXVIII Settimana nazionale di Aggiornamento Pastorale. Roma, 26-30 giugno 1978)*, Edizioni Dehoniane, Napoli, 1978, p. 47.

⁴¹⁵ Cfr. GERARDO CARDAROPOLI, *La comunità cristiana negli attuali mutamenti territoriali, sociali e culturali*, in *Orientamenti Pastoral*, 3-4, 1978, p. 19.

⁴¹⁶ Cfr. PIO CIPROTTI, (voce) *Circoscrizioni ecclesiastiche*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Giuffrè, Milano, 1960, p. 60.

territoriale nell'organizzazione ecclesiasistica rimase del tutto immune dal significato precipuo che assume nel campo statale⁴¹⁷.

Conseguenza primaria di una tale *Weltanschauung*, dal punto di vista teologico-canonistico, era che si andava ad assumere il territorio come elemento costitutivo e primario delle varie Chiese particolari, spingendo parte della dottrina ad evidenziare, a ragione, come, in virtù di ciò, la diocesi e la parrocchia, unitamente alle altre tipologie di circoscrizioni, si presentassero non già come delle comunità, bensì come semplici porzioni di territorio, *id est* campi di competenza differenti della gerarchia. Non considerate, dunque, “come comunità delimitate da un territorio, bensì come semplici territori con un popolo ed un clero”⁴¹⁸. Decisivo e netto il cambiamento di prospettiva con il Concilio Vaticano II, ove, innovando rispetto alle visioni ecclesiologiche tralazie e dello *ius publicum ecclesiasticum*⁴¹⁹, si omette di far menzione dell'elemento territoriale alla stregua di fattore costitutivo ovvero indispensabile ai fini dell'individuazione concreta della Chiesa particolare⁴²⁰.

Ciò sta a significare, in particolare, che nella nuova accezione della Chiesa come *Populus Dei* si porrebbe, inevitabilmente, nei termini di una nota stonata la concezione delle circoscrizioni ecclesiastiche come porzioni aventi una struttura meramente territoriale: la territorialità, invero, cessa di costituire un elemento consustanziale, divenendo unicamente un fattore di tipo ordinario, peraltro non sempre ricorrente,

⁴¹⁷ Su questo punto cfr. GIUSEPPE FERROGLIO, *Circoscrizioni ed enti territoriali della Chiesa*, Giappichelli, Torino, 1946, p. 19, n. 1.

⁴¹⁸ Cfr. ÁLVARO DEL PORTILLO, *Dinamicità e funzionalità delle strutture pastorali*, in VINCENZO FAGIOLO - GINO CONCETTI (a cura di), *La collegialità episcopale per il futuro della Chiesa*, cit., p. 166.

⁴¹⁹ Cfr. ROBERTO BELLARMINO, *De controversiis christianae fidei adversus huius temporis haereticos*, Sumptibus Bernardi Gualtheri, Coloniae Agrippinae, 1615, p. 44: “*Ecclesia enim est coetus hominum ita visibilis et palpabilis, ut est coetus populi Romani, vel regnum Galliae, aut respublica Venetorum*”.

⁴²⁰ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Christus Dominus*, cit., n. 11, ove, nel fornire la definizione di diocesi, si afferma che essa “è una porzione del Popolo di Dio che è affidata alle cure pastorali del Vescovo coadiuvato dal suo presbiterio”.

strumentale all'individuazione della comunità costituente una Chiesa particolare e, di conseguenza, della relativa giurisdizione.

A questo proposito è sicuramente innegabile come l'accento posto dal Vaticano II in relazione alla dimensione prettamente storica della Chiesa particolare, configurata nei termini di una *communitas fidelium*, temporalmente e localmente individuabile ed individuata, abbia dato luogo ad una sorta di metamorfosi semantica del concetto di territorialità *in nuce*. Invero, se per lo Stato l'elemento territoriale sembra costituire non soltanto il paradigma materiale costitutivo, bensì anche quel confine che delimita l'ambito della *potestas imperium*, per la Chiesa tale fattore costituisce semplicemente un "mezzo ordinario di individuazione di una porzione del popolo di Dio"⁴²¹, la quale, appunto, si situa territorialmente e diviene la vera essenza della *Ecclesia particularis*. Sebbene in una configurazione differente, che l'elemento territoriale assume all'interno dell'ordinamento canonico, rispetto a quello secolare, esercita un notevole influsso nella qualificazione dei rapporti interni, se non altro dal punto di vista della elevazione a criterio determinativo di ambiti nella cui dimensione le problematiche afferenti a tali rapporti si pongono⁴²².

Se, dunque, prima del Concilio Vaticano II il profilo territoriale si imponeva quale criterio di rilevanza meramente giuridica, nel senso che, a tenore dello *ius publicum ecclesiasticum* esso si inseriva nella più ampia cornice dei requisiti funzionali all'organizzazione delle Chiese particolari, dopo l'assise conciliare, invece, emerge la rilevanza anche e soprattutto teologica⁴²³ dell'elemento *de quo*, nella misura in cui è proprio su di una determinata porzione territoriale, nell'ambito di una

⁴²¹ In questi termini cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Chiesa particolare e comunità politica. Nuove prospettive del diritto pubblico ecclesiastico esterno*, cit., p. 61.

⁴²² Cfr. GIOVANNI BARBERINI, *L'ordinamento della Chiesa e il pluralismo dopo il Vaticano II*, cit., p. 27.

⁴²³ Cfr. THOMAS A. BAIMA - LAWRENCE HENNESSEY, *What is a Parish? Canonical, Pastoral and Theological Perspectives*, Hillenbrand Books, Chicago, 2011, p. 46: "The territorially based division of the Church into dioceses and parishes, [...], is not a simply matter of administrative convenience but rather reflects a profound theological concern touching on the very identity of the Church and its mission".

concreta comunità umana, che la Chiesa, diffusa su tutta la Terra, prende corpo e vita reale, incarnandosi in quella particolare. Dal punto di vista giuridico una conseguenza di immediato rilievo si rinviene in una sua *reductio* alla funzione formale⁴²⁴, giacchè, ordinariamente, consente l'individuazione della specifica realtà particolare⁴²⁵.

In questo contesto si inserisce anche una prospettiva, potrebbe dirsi, sociologica della dimensione della Chiesa, atta a porne in risalto il profilo di soggetto storicamente inquadrato, *rectius* di protagonista operante nelle dinamiche reali secondo l'articolazione specifica propria delle sue componenti costitutive⁴²⁶. Invero, come pure è stato osservato, allorché la Chiesa venga designata come popolo di Dio, emergono principalmente due profili: quello dell'unità, *rectius* della socialità e della radicale uguaglianza, pur nell'ambito della struttura gerarchica connaturata ad essa; la storicità, giacché la Chiesa è costituita da Cristo come suo popolo pellegrinante lungo il corso della storia⁴²⁷.

La dottrina conciliare si inserisce, dunque, a pieno titolo in quell'articolato *input* di sviluppo di una ecclesiologia intrisa di dimensione propriamente sociologica della Chiesa come popolo di Dio, come soggetto storico che vive in un determinato contesto sociale e culturale, non rinnegando, ma intergrando le precedenti visioni dell'interpretazione giuridica della Chiesa come *societas iuridice perfecta* e come Corpo mistico. Si passa, così, come è stato posto in evidenza, da una sorta di "ecclesiocentrismo" ad una dimensione diaconica della Chiesa nel mondo, da una missione essenzialmente

⁴²⁴ In questo senso JOSÉ ANTONIO SOUTO, *Estructura jurídica de la Iglesia particular: presupuestos*, in *Ius Canonicum*, VIII, 1968, p. 121.

⁴²⁵ Cfr. HERVÉ MARIE LEGRAND, *La délimitation des diocèses. La Charge Pastorale des Evêques*, in *Unam Sanctam*, LXXIV, 1979, p. 177. Sul punto cfr. anche can. 372, §1, C.I.C., a tenore del quale "*pro regula habeatur ut portio populi Dei quae Diocesim aliamve Ecclesiam particularem constituat, certo territorio circumscribatur, ita ut omnes comprehendat fideles in territorio habitantes*".

⁴²⁶ Cfr. GIUSEPPE COLOMBO, *Presupposti ecclesiologici per una impostazione del problema concordatario*, in *Documentazioni di Iustitia*, 4-5, 1977, I, p. 4.

⁴²⁷ Cfr. OTTO SEMMELROTH, *La Chiesa nuovo popolo di Dio*, in GUILHERME BARAUNA (a cura di), *La Chiesa del Vaticano II. Studi e commenti intorno alla Costituzione dogmatica "Lumen Gentium"*, cit., p. 446.

sacrale ad una anche, per certi aspetti, politica, che attinge a piene mani dalla realtà del servizio e dell'impegno sociale⁴²⁸.

L'approfondimento della problematica umana e sociale, d'altra parte, non risulta assolutamente estraneo al magistero post-conciliare, in quanto connaturato alla missione propria ed intrinseca alla Chiesa, *rectius* dell'evangelizzazione ad ogni uomo ed in ogni luogo⁴²⁹, giacché “non esiste opposizione né separazione, ma complementarità tra evangelizzazione e progresso umano, i quali, pur distinti e subordinati tra loro, si richiamano vicendevolmente per la convergenza verso lo stesso scopo: la salvezza dell'uomo”⁴³⁰.

Ai fini di una piena realizzazione della Chiesa dell'ascolto, che persegua con forza lo stile sinodale tanto auspicato, si rende necessaria una stretta correlazione tra il profilo dell'evangelizzazione e quello della promozione umana⁴³¹; il che apre prospettive di estremo interesse sia dal punto di vista teologico-pastorale che strettamente giuridico. L'uomo, infatti, in quanto destinatario dell'evangelizzazione, è un essere concreto, condizionato da determinati fattori, anche di tipo socio-economico, risultando molto complessa una separazione assoluta tra il piano della creazione e quello della redenzione⁴³². In questa prospettiva, quindi, l'annuncio del comandamento dell'amore non si può disgiungere dalla sua concreta pratica, insita anche e soprattutto nel progresso autentico dell'uomo, con la conseguenza che il nesso esistente tra evangelizzazione

⁴²⁸ Cfr. CLEMENTE RIVA, *Parrocchia e promozione umana*, in AA.VV., *Parrocchia e promozione umana (Atti della XXVI Settimana nazionale di Aggiornamento Pastorale. Roma, 30 giugno-3 luglio 1976)*, Edizioni Pastorali, Roma, 1976, p. 35.

⁴²⁹ Cfr. GIUSEPPE COLOMBO, *La teologia della Chiesa locale*, in ANDREA TESSAROLO (a cura di), *La Chiesa locale*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1970, p. 32.

⁴³⁰ Cfr. PAOLO VI, *Discorso inaugurale in occasione dell'apertura del Sinodo dei Vescovi - 22 settembre 1974*, in GIOVANNI CAPRILE, *Il Sinodo dei Vescovi. Terza Assemblea Generale (27 settembre - 26 ottobre 1974)*, La Civiltà Cattolica, Roma, 1975, p. 134.

⁴³¹ In questo senso cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano. Aspetti dogmatici e spunti ricostruttivi*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 39.

⁴³² Cfr. FRANCESCO IANNONE, *Una Chiesa per gli altri. Il Concilio Vaticano II e le religioni non cristiane*, cit., p. 238.

e promozione umana non presenta soltanto carattere di strumentalità, relativamente alla preparazione di un *background* idoneo alla ricezione della Parola, bensì coinvolge tutte le profondità della vita umana, poiché “non sarebbe completa se si fermasse al *kerigma*, all’annuncio ed alla predicazione che pure per la loro preminenza ne sono divenuti sinonimi”⁴³³.

La Chiesa particolare, in questa dimensione, assume quindi un ruolo decisivo, giacché è proprio in questa realtà che le istanze di promozione umana e di evangelizzazione, che guidano la Chiesa nella sua missione terrena, assurgono a realtà concretamente perseguibili, iniziative ed impegni precisi e ben collocati. Non è mancato, invero, chi non abbia visto in una tale, rinnovata, ecclesiologia, la possibilità di applicare analogicamente il principio di sussidiarietà, sostenendo come esso impronti di sé “tutta la Costituzione dogmatica *Lumen Gentium*, anche se in essa non è dato rinvenire esplicitamente il termine”⁴³⁴. Orientativamente si tratta di un criterio applicativo consolidato, seppur sotto altra veste, nella tradizione ecclesiastica, laddove si è più volte rammentato che “nella filosofia sociale rimane fisso ed immutabile un importantissimo principio, che non può essere modificato: come non è lecito sottrarre ai privati per affidarlo alla comunità ciò che essi possono compiere con le proprie iniziative e la propria industria, così è un’ingiustizia, un grave danno ed un turbamento del giusto attribuire ad una società maggiore e più elevata quello che possono compiere e produrre le comunità minori ed inferiori. Infatti qualsiasi opera sociale in forza della sua natura deve aiutare i membri del corpo sociale, mai distruggerli ed assorbirli”⁴³⁵.

L’applicabilità di un simile principio alla realtà ecclesiale ed al magistero sociale è stata sancita senza difficoltà da Pio XII sostenendone

⁴³³ Cfr. PAOLO VI, Esortazione Apostolica *Evangelii Nuntiandi*, cit., n. 31.

⁴³⁴ In questo senso cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Chiesa particolare e comunità politica. Nuove prospettive del diritto pubblico ecclesiastico esterno*, cit., p. 63.

⁴³⁵ Cfr. PIO XI, Lettera Enciclica *Quadragesimo Anno*, 15 maggio 1931, in *A.A.S.*, XXIII (1931), p. 203.

la sua validità nei confronti della comunità ecclesiale, senza pregiudizio per la natura gerarchica della Chiesa”⁴³⁶; statuizione che trova una sua, plausibile, giustificazione nella considerazione che se è indubbiamente di origine divina, e, quindi, per questo motivo non riformabile, la struttura gerarchica della Chiesa, sono, tuttavia, strettamente connesse alle contingenze temporali e spaziali le concrete modalità attuative della *missio salvifica* e, per conseguenza, le forme entro le quali strutturare e collegare reciprocamente le istituzioni ecclesiastiche. Si è giustamente osservato, a questo proposito, come il profilo transeunte della costituzione della Chiesa giustifichi la contingenza di tutta una serie di strutture sociali, la cui funzione si rivela strumentale e sussidiaria, pur senza pregiudicarne l’essenza primaria⁴³⁷.

A ben vedere si tratta di un principio che ha caratterizzato, per la maggior parte dei casi, la sistematica dei rapporti tra il *munus petrinum* e quello dei Vescovi nel governo della Chiesa universale e di quelle particolari, guardandosi ad esso come ad un fattore idoneo a garantire una adeguata trasposizione, sul piano giuridico, degli enunciati teologici in tema di collaborazione e sinodalità⁴³⁸. In particolar modo, il magistero conciliare ha riflettuto sulla possibilità del riconoscimento di una più estesa salvaguardia della sfera di autonomia della realtà diocesana e della potestà propria, ordinaria ed immediata dei Vescovi, auspicando la concretizzazione di una riforma strutturale della Chiesa che favorisse il

⁴³⁶ Cfr. PIO XII, *Radiomessaggio natalizio al mondo - 24 dicembre 1942*, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. IV, Vita e Pensiero, Milano, 1941, p. 332.

⁴³⁷ Cfr. FRANCESCO SALERNO, *Canonizzazione del principio di sussidiarietà*, in VINCENZO FAGIOLO - GINO CONCETTI (a cura di), *La collegialità episcopale per il futuro della Chiesa*, cit., p. 145.

⁴³⁸ Cfr. OTTO KARRER, *Il principio di sussidiarietà nella Chiesa*, in GUILHERME BARAUNA (a cura di), *La Chiesa del Vaticano II. Studi e commenti intorno alla Costituzione dommatica “Lumen Gentium”*, cit., p. 589.

decentramento nell'esercizio delle funzioni ecclesiastiche⁴³⁹, come ribadito anche nell'attuale pontificato⁴⁴⁰.

Dalla dottrina conciliare sembra, quindi, potersi dedurre un duplice ambito di applicazione del generale principio di collaborazione nella Chiesa: da un lato, all'interno della dinamica dei rapporti tra Chiesa universale e particolare; dall'altro nelle relazioni tra la gerarchia ed il popolo di Dio, in particolare con il laicato. Tuttavia, le acquisizioni nell'ambito della teologia, della liturgia, della pastorale e, per certi aspetti, dell'ecumenismo in generale, mostrano, come si è accennato, delle enormi difficoltà di recepimento nel campo del diritto canonico⁴⁴¹, sostanziale e processuale⁴⁴².

Emerge, invero, una grande difficoltà, da parte della scienza canonistica, nell'attuare concretamente, in termini di diritto positivo e di sistemazione teorica e dottrinale, una rivalutazione della Chiesa particolare, operata in sede ecclesiologicala. Una delle motivazioni di un tale *impasse* è da ricercare, come è stato osservato, nel fatto che in Occidente, la teologia della Chiesa particolare è scomparsa dapprima dalla teologia di scuola e poi, progressivamente, dai documenti magisteriali e dall'insegnamento ufficiale, fin quasi alle soglie del Vaticano II⁴⁴³. Tali difficoltà hanno sortito anche l'esito, tuttavia, di

⁴³⁹ Cfr. JOSÉ LUIS GUTIERREZ, *El principio de subsidiariedad y la igualdad radical de los fieles*, in *Ius Canonicum*, XI, 1971, p. 413.

⁴⁴⁰ Cfr. FRANCESCO, Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*, cit., n. 16: “avverto la necessità di procedere ad una salutare «decentralizzazione»”.

⁴⁴¹ Cfr. DARIO VITALI, *Verso la sinodalità*, Edizioni Qiqajon/Comunità di Bose - Magnano, 2014, p. 37, il quale, provocatoriamente, osserva come “è da domandarsi se si tratti veramente di recezione, o se non si sia, di fatto, bloccato a monte un processo che ha bisogno di essere riattivato secondo il dettato conciliare e non secondo altri criteri che ben si coniugano con interessi di parte”.

⁴⁴² Sulla generale problematica dell'adattamento del diritto canonico ai principî conciliari cfr. GIUSEPPE BALDANZA, *L'incidenza della teologia conciliare nella riforma del diritto canonico*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCV, 1970, p. 264. In senso analogo cfr. anche PETER HUIZING, *A proposito della revisione del codice di diritto canonico*, in *Concilium*, III, 1972, p. 128 ss.

⁴⁴³ Cfr. TOMMASO FEDERICI, (voce) *Chiesa locale*, in SALVATORE GAROFALO (a cura di), *Dizionario del Concilio Ecumenico Vaticano II*, cit., c. 797, ad avviso del quale “se le soluzioni canoniste si attengono al prudente minimismo, d'accogliere cioè solo quanto è certo teologicamente e non quanto si trova ancora sotto discussione da parte

comportare un divario consistente tra le varie discipline, avvolgendo il diritto canonico di un'alea di "prudente minimismo nell'accoglimento delle conseguenze derivanti dalla rivalutazione della Chiesa particolare e del ministero episcopale.

Di qui l'opportunità dell'insistente e continuo richiamo del magistero conciliare e pontificio in relazione alle sollecitazioni rivolte agli operatori del diritto, affinché si avverta maggiormente l'esigenza di ritrovare, nell'ambito della ricerca giuridica, il contatto necessario con la Scrittura e con la teologia⁴⁴⁴, di modo che il diritto canonico non percorra strade isolate dalle altre discipline sacre, "al novero delle quali pure deve essere attribuito, per non correre il rischio di una mondanizzazione del diritto della Chiesa che conduca fatalmente a quel «giuridismo» giustamente temuto e deprecato, in quanto contrastante con lo spirito proprio del diritto canonico"⁴⁴⁵.

Il Concilio, insomma, richiamando il concetto di comunione ecclesiale, afferma il principio dell'unità nella diversità, aprendo la via ad uno statuto proprio delle Chiese particolari, ciascuna ricca di valori, caratteri e tradizioni proprie, che formano l'*una Ecclesia*; il compito specifico della scienza giuridica canonica è proprio quello di operare a garanzia di tale unità⁴⁴⁶ ed a salvaguardia, allo stesso tempo, delle tante arterie comunitarie che questa unità formano in armonia tra loro. Chiaramente, l'esigenza di uniformità del diritto canonico alle acquisizioni conciliari deve rifuggire, da un lato, il costante pericolo di una sua, inopportuna, "mondanizzazione", che ne allontani lo spirito dal reale valore della missione perseguita dalla Chiesa, cedendo alle

delle scuole - atteggiamento che ha le sue buone ragioni - nel caso della teologia della Chiesa locale esiste più che una certezza teologica".

⁴⁴⁴ Cfr. HERIBERT SCHMITZ, *Tendenze della legislazione postconciliare nel diritto costituzionale*, in *Communio*, XXXVI, 1977, p. 94.

⁴⁴⁵ Cfr. PAOLO VI, *Discorso ai partecipanti al I Congresso Internazionale di Diritto Canonico*, in AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del Congresso Internazionale di diritto canonico. Roma, 14-19 gennaio 1970*, vol. I, cit., p. 33.

⁴⁴⁶ Cfr. PIETRO GISMONDI, *Il diritto della Chiesa dopo il Concilio*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 113.

tentazioni di uniformarsi al fascino tecnico del diritto secolare, nonché alla piena ed integrale applicazione, alla realtà ecclesiale, dei principi acquisiti dalla dogmatica giuridica moderna, in luogo di consentire l'emersione, dal mistero della Chiesa, di forme e di istituzioni giuridiche che passino al vaglio della scienza teologica⁴⁴⁷; dall'altro, allo stesso modo, deve guardarsi dal cadere nell'opposto pericolo costituito dalla rinuncia ad una fattibile ed utile lettura degli istituti canonici, con l'ausilio di strumenti di indagine forgiati dalla scienza giuridica secolare ed opportunamente adattati alle peculiarità del diritto della Chiesa⁴⁴⁸. Secondo questa prospettiva, perciò, il diritto canonico è chiamato a colmare, al più presto, la lacuna esistente tra teologica e scienza giuridica, in particolar modo dal punto di vista di una rinnovata sinodalità e dimensione partecipativa nella Chiesa, sulla cui falsariga impostare anche il rapporto tra la gerarchia ed il popolo di Dio. Se è vero, infatti, che la gerarchia, per certi aspetti, precede i fedeli, giacché li genera alla vita soprannaturale, resta, tuttavia la comune appartenenza di entrambe le categorie all'unico popolo di Dio⁴⁴⁹.

La gerarchia, invero, non costituisce un elemento *ab-solutus*, bensì si relaziona, ontologicamente e necessariamente, con il popolo di Dio, appartenendo all'ordine dei mezzi e non esistendo se non in funzione della missione del popolo di Dio; in tal modo tutta la Chiesa particolare si apre all'esterno e manifesta il suo impegno missionario ed ecumenico, dando vita a quella *congregatio fidelium*, unita ai suoi pastori, in cui è presente la Chiesa di Cristo⁴⁵⁰. Nelle comunità locali, infatti, si porta a

⁴⁴⁷ Cfr. ANTONIO MARIA ROUCO VARELA - EUGENIO CORECCO, *Sacramento e diritto: antinomia nella Chiesa? Riflessioni per una teologia del diritto canonico*, cit., p. 18.

⁴⁴⁸ Cfr. ORIO GIACCHI, *Diritto canonico e dogmatica giuridica moderna*, in *Foro it.*, 1939, IV, c. 161.

⁴⁴⁹ Cfr. CRISTINA DALLA VILLA, *Comunione ecclesiale e partecipazione dei fedeli all'attività pastorale della Chiesa*, cit., p. 247, la quale evidenzia come il Popolo di Dio debba essere considerato "prima di tutto nella sua totalità, perché da ciò risulta più chiaro sia il compito dei pastori che procurano i mezzi alla salvezza dei fedeli, sia la vocazione e l'obbligo dei fedeli che, consapevoli della loro responsabilità personale, devono collaborare con i pastori alla santificazione di tutta la Chiesa".

⁴⁵⁰ Cfr. YVES CONGAR, *Ecclesia Mater*, in *La vie spirituelle*, 110, 1964, p. 317.

piena realizzazione il popolo nuovo, convocato da Dio stesso nello Spirito e mediante la predicazione del Vangelo, che celebra il mistero della *coena Domini*, così che in essa si fa presente Cristo.

A partire dal rapporto costitutivo tra *sensus fidei* e magistero della Chiesa⁴⁵¹, dunque, la dottrina della collegialità non può esaurirsi in una questione meramente intera alla sola gerarchia, giacché il suo esercizio non può prescindere dal riferimento al *sensus fidei* come espressione adeguata della capacità profetica del popolo di Dio⁴⁵².

Una rinnovata riflessione, perciò, si impone da parte teologica e canonistica, per realizzare ancor di più, attraverso gli appositi organismi, che, pensati per la partecipazione, non ne diventino, invece, la tomba⁴⁵³, le istanze intermedie della collegialità⁴⁵⁴. Anche a livello di Chiesa

⁴⁵¹ Cfr. FRANCESCO, Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*, cit., n. 119, ove il Santo Padre si sofferma sul Popolo di Dio come soggetto di annuncio evangelico: “In tutti i battezzati, dal primo all’ultimo, opera la forza santificatrice dello Spirito che spinge ad evangelizzare. Il popolo di Dio è santo in ragione di questa unzione che lo rende *infallibile in credendo*. Questo significa che quando crede non sbaglia, anche se non trova parole per esprimere la fede. Lo Spirito lo guida nella verità e lo conduce alla salvezza. Come parte del suo mistero d’amore verso l’umanità, Dio dota la totalità dei fedeli di un *istinto della fede* - il *sensus fidei* - che li aiuta a discernere ciò che viene realmente da Dio. La presenza dello Spirito concede ai cristiani una certa connaturalità con le realtà divine e una saggezza che permette loro di coglierle intuitivamente, benché non dispongano degli strumenti adeguati per esprimerle con precisione”.

⁴⁵² Cfr. DARIO VITALI, *Verso la sinodalità*, cit., pp. 75-76: “Il vincolo tra *sensus fidei* del popolo di Dio e *munus docendi* dei pastori impone, a ben vedere, una doppia ricollocazione: del Papa all’interno della funzione gerarchica della Chiesa, e di questa all’interno del popolo di Dio. Si potrebbe visualizzare il tutto in un doppio cerchio concentrico: il Papa dentro il collegio e questo dentro il popolo di Dio, al servizio del quale è stato posto. Rileggere il ministero petrino all’interno del capitolo sulla costituzione gerarchica della Chiesa, trovando il giusto equilibrio tra primato ed episcopato è solo il primo passo di un percorso ecclesiale che deve riavviare una relazione vitale della gerarchia con il popolo di Dio, Questo significa che la questione della collegialità è solo una parte del discorso: bisogna inscrivere le prerogative del collegio e del suo capo nel quadro più ampio del ‘senso soprannaturale della fede’ della *universitas fidelium*; o, se si vuole, bisogna inscrivere la collegialità nel tema più vasto della sinodalità”.

⁴⁵³ *Ivi*, p. 117, il quale, a proposito del profilo consultivo di tali organismi, osserva: “L’aggettivo ritorna come un mantra in grado di esorcizzare i rischi connessi alla partecipazione, in un certo qual modo imposta dal dettato conciliare, ma disinnescata - quasi fosse una mina vagante sempre pronta ad esplodere - dal carattere non obbligante, opzionale, facoltativo, degli atti prodotti da questi organismi ecclesiali”.

⁴⁵⁴ Cfr. FRANCESCO, *Discorso in occasione della commemorazione del 50° anniversario dell’istituzione del Sinodo dei Vescovi - Aula Paolo VI*, cit., p. 4, ove si

universale, il Sinodo dei Vescovi, rappresentando l'episcopato cattolico, diventa espressione della "collegialità episcopale in una Chiesa tutta sinodale. Due parole diverse: 'collegialità episcopale' e 'Chiesa tutta sinodale'. Esso manifesta la *collegialitas affectiva*, la quale può pure divenire, in alcune circostanze, 'effettiva, che congiunge i Vescovi fra loro con il Papa, nella sollecitudine per il popolo di Dio'⁴⁵⁵.

Ciò che occorre superare, ai fini di tale realizzazione, è il timore, assai diffuso, che attivare e ricercare il consenso nella Chiesa significhi esporla al costante rischio di una democratizzazione, che aprirebbe pericolosamente la strada al dissenso, mettendo in discussione le autorità costituite nella Chiesa. Al contrario, ogni tipo di consenso, anche se faticosamente raggiunto, costituisce sempre un processo ecclesiale virtuoso, idoneo ad attuare, a livelli profondi, delle convinzioni più che delle idee, così come dei dinamismi partecipativi più che disciplinari, la reale *communio* nella Chiesa⁴⁵⁶.

L'impegno ad edificare una Chiesa sinodale, missione alla quale sono chiamati tutti i membri del popolo di Dio, ciascuno nel ruolo che il Signore gli affida⁴⁵⁷, rappresenta quel mezzo idoneo non solo a vivificare le realtà particolari e comunitarie nella loro dimensione di soggetti di

osserva, tuttavia, che "l'auspicio del Concilio che tali organismi possano contribuire ad accrescere lo spirito della collegialità episcopale non si è ancora pienamente realizzato".

⁴⁵⁵ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, Esortazione Apostolica *Pastores Gregis*, 16 ottobre 2003, in *A.A.S.*, XCVI (2004), pp. 825-927, n. 8.

⁴⁵⁶ Cfr. DARIO VITALI, *Verso la sinodalità*, cit., p. 121, il quale evidenzia anche che "pur dovendo misurare con attenzione i rischi di subordinare la vita della Chiesa alle logiche dell'opinione pubblica, non si può e non si deve rinunciare al consenso per paura del dissenso; anche perché una paura del genere, non permettendo al Popolo di Dio di manifestare le sue convinzioni, finisce per rinforzare quei gruppi [...] capaci di manipolare l'opinione pubblica. D'altronde, il modo più diretto e veloce di consegnare i credenti a quei poteri forti è di precludere loro ogni genere di partecipazione, sulla base del fatto che non siano in grado di esprimere un giudizio motivato su questioni che superano la loro comprensione. In questo modo al danno si aggiunge la beffa, perché tale incapacità di entrare nei processi partecipativi della Chiesa da parte dei battezzati dipende troppo spesso da una formazione cristiana carente, dovuta il più delle volte non a negligenza propria, ma alle gravi insufficienze della proposta formativa da parte di quegli stessi che dovrebbero curare la formazione del «popolo bue»".

⁴⁵⁷ Così FRANCESCO, *Discorso alla Delegazione Ecumenica del Patriarcato di Costantinopoli*, 27 giugno 20015, in www.vatican.va.

diritto, che si affianchi alla loro già acquisita collocazione teologica, ma anche a rafforzare lo stesso primato di Pietro, che ne riceverà una nuova luce⁴⁵⁸. Non può che concordarsi, dunque, con quanto affermato da S. Giovanni Paolo II, il quale evidenziava come “la comunione piena e visibile di tutte le comunità, nelle quali in virtù della fedeltà di Dio abita il suo Spirito, è il desiderio ardente di Cristo”⁴⁵⁹.

Finché, insomma, non si riconoscerà che il primo momento della vita della Chiesa è sempre costituito dall’ascolto, e che vale la pena di sentire anche la parola del più piccolo, dell’ultimo, di colui che si nasconde, che non si ritiene all’altezza di parlare, ma che porta nel suo cuore, in forza della rigenerazione in Cristo, lo Spirito di sapienza e di consiglio, difficilmente potrà dirsi pienamente attuata un’ecclesiologia autentica di comunione. L’ascolto deve costituire, certo, non una condizione imposta, giacché “esistono gli organismi di comunione; piuttosto questi sono stati istituiti perché la Chiesa nasce e vive dell’ascolto, attraverso il quale è possibile riconoscere ciò che lo Spirito dice”⁴⁶⁰, ma, al contrario, un momento iniziale di ogni processo ecclesiale, reso possibile da un’apertura all’altro, una disposizione a monte, che esiste sempre, non solo allorché vengano convocati gli organismi di comunione⁴⁶¹. Senza l’ascolto, la partecipazione, la sinodalità, la collegialità, rischiano di declassare al rango di involucri vuoti, o, peggio, in alcuni casi, di trasformarsi in barriere ideologiche.

⁴⁵⁸ Cfr. S. IGNAZIO DI ANTIOCHIA, *Epistula ad Romanos*, Proemio: *PG V*, 686: “Il Papa non sta, da solo, al di sopra della Chiesa, ma dentro di essa come battezzato tra i battezzati e dentro il Collegio episcopale come Vescovo tra i Vescovi, chiamato al contempo - come successore dell’apostolo Pietro - a guidare la Chiesa di Roma che presiede nell’amore tutte le Chiese”.

⁴⁵⁹ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, Lettera Enciclica *Ut Unum Sint*, cit., n. 95.

⁴⁶⁰ Cfr. DARIO VITALI, *Verso la sinodalità*, cit., p. 122.

⁴⁶¹ Cfr. GIUSEPPE RUGGIERI, *La libertà nella Chiesa. Quali cammini possibili?*, in *Horeb*, 13, 2004, I, p. 40: “è il ripristino della sinodalità che va portato avanti a tutti i livelli della vita ecclesiale. La sinodalità è la pratica ecclesiale della comunione. Essa vuol dire semplicemente la necessità di percorrere la strada del pregare, del riflettere, del decidere assieme [...] per capire l’appello del Signore in un preciso momento della propria storia”.

La sfida di una Chiesa che voglia vivere *in toto* l'esperienza di comunione, che aspiri ad una rinnovata sinodalità e collegialità, è quella di far crescere in tutti i suoi membri la capacità dell'ascolto, affinché sia questa la *Grundnorm* che regoli tutto l'agire ecclesiale, non partendo soltanto dal basso verso l'altro, bensì in una corrispondenza circolare che impegni ciascun membro del popolo di Dio per lo stato che gli è proprio⁴⁶². Una Chiesa sinodale è come “un vessillo innalzato tra le nazioni”⁴⁶³, all'interno di un mondo che, pur invocando partecipazione, solidarietà e trasparenza nell'amministrazione, “consegna spesso il destino di intere popolazioni nelle mani avidi di ristretti gruppi di potere”⁴⁶⁴. Come Chiesa che “cammina insieme” agli uomini, partecipa dei travagli della storia, è auspicabile che la riscoperta della dignità inviolabile dei popoli e delle funzione di servizio dell'autorità possano aiutare anche la società civile ad edificarsi nella giustizia e nella fraternità, contribuendo al miglioramento di quella dignità del mondo che, di volta in volta, verrà lasciato in eredità e custodia alle generazioni successive⁴⁶⁵.

4.5. Il concetto di “popolo di Dio” come fulcro della vita della Chiesa. Un ausilio dalla riflessione teologica.

L'evoluzione del dibattito ecclesologico conciliare sulla natura della Chiesa, tra i tanti risultati ai quali è pervenuta, ne ha raggiunto uno di indubbia pregnanza: l'impossibilità di racchiudere la dottrina *de qua* in una formula unitaria che sia definibile, *a priori*, soddisfacente ed

⁴⁶² Cfr. LIBERO GEROSA, *Teologia del diritto canonico: fondamenti storici e sviluppi sistematici*, Eupress-FTL, Lugano, 2005, p. 140.

⁴⁶³ *Is* 11, 12.

⁴⁶⁴ In questi termini FRANCESCO, *Discorso in occasione della commemorazione del 50° anniversario dell'istituzione del Sinodo dei Vescovi - Aula Paolo VI*, cit., p. 5.

⁴⁶⁵ Cfr. FRANCESCO, Lettera Enciclica *Laudato si'*, 24 maggio 2015, in *A.A.S.*, CVII (2015), nn. 156-162.

esaustiva di tutte le sfumature misteriche possibili. La tradizione, tuttavia, ha consegnato un patrimonio consistente di immagini e concetti che consentono un autentico “viaggio ecclesiologico”⁴⁶⁶: dal popolo di Dio, alla Sposa di Cristo, al tempio dello Spirito, alla *societas iuridice perfecta*, passando per il sacramento e la *communio*⁴⁶⁷.

La circostanza che ciascuna di tali definizioni possieda una sua, singolare, storia, una sua configurazione e, maggiormente, che siano tutte presenti nella riflessione del Concilio Vaticano II, suggerisce, in via prudente, di non escluderne nessuna, benché la tentazione di assumere uno strumento definitorio risolutivo sia forte, allorché “l’ecclesiologia concepita secondo un sano ed equilibrato proposito integratore rimane, oggi, più una necessità sentita che una necessità soddisfatta”⁴⁶⁸.

Per quanto concerne la nozione di popolo di Dio, essa costituisce, senza dubbio alcuno, un’espressione ben conosciuta già nel tessuto della Sacra Scrittura, della riflessione dei Padri della Chiesa e della liturgia. Tuttavia nel Concilio Vaticano II si è assistito ad una sorta di edulcorazione della portata di un simile concetto, tanto che la sua presenza, “addirittura come titolo di un capitolo del suo *De Ecclesia*, desta una certa sorpresa”⁴⁶⁹. L’immagine predominante che emerge dagli stessi *vota* e dall’opinione pubblica di allora era quella di “Corpo di Cristo”, impostasi con il magistero di Pio XII e già intervenuta a

⁴⁶⁶ Cfr. GIOVANNI TANGORRA, *Una categoria conciliare dibattuta: il “Popolo di Dio”*, in *Lateranum*, LXXXI, 2015, II, p. 315.

⁴⁶⁷ Cfr. YVES CONGAR, *Peut-on définir l’Église? Destin et valeur de quatre notions qui s’offrent à le faire*, in IDEM, *Sainte Église, études et approches ecclésiologiques*, Cerf, Paris, 1963, pp. 21-44.

⁴⁶⁸ Cfr. JOSÉ ARTURO DOMINGUEZ, *Le interpretazioni postconciliari*, in PEDRO RODRÍGUEZ (a cura di), *L’ecclesiologia trent’anni dopo la “Lumen Gentium”*, Armando Editore, Roma, 1995, p. 35. Cfr. anche CARLO FANTAPPIÈ, *Ecclesiologia e canonistica*, Marcianum Press, Venezia, 2015, p. 332, il quale osserva come, in particolare, il modello “tripartito” (Popolo di Dio - comunità - società), possedesse, sul piano formale, “una forte capacità fondativa, un alto grado di articolazione ed una discreta potenzialità esplicativa. Inoltre, presenta il vantaggio di rendere immuni da concezioni teologizzanti o spiritualistiche, com’è talvolta avvenuto con il ricorso alla categoria di «comunione»”.

⁴⁶⁹ Cfr. GIOVANNI TANGORRA, *Op. ult. loc. cit.*

smussare le ruvidità proprie della concezione societaria afferente allo *ius publicum ecclesiasticum*.

Proprio nella nozione di *societas*, invero, si può ritrovare la visione classica della categoria, intervenuta a mo' di reazione, quasi a voler assicurare valori quali la visibilità, l'autonomia e l'unità della Chiesa, e, tuttavia, finendo per depauperare importanti coordinate ermeneutiche di natura teologica⁴⁷⁰. Una tale categoria si incrina sino all'ingresso della dottrina del "Corpo mistico", definizione maggiormente equilibrata che ha, in parte, contribuito a ristabilire i legami tra la cristologia e l'ecclesiologia⁴⁷¹. In particolar modo, l'Enclica *Mystici Corporis* rispose alle contrapposizioni tramite una identificazione del "Corpo mistico" con la "Chiesa Romana", dando, però, il giusto spazio di rilevanza ad un "principio interno di ordine soprannaturale", *id est* lo Spirito divino. L'aggettivo "mistico", nel lessico dell'Enciclica, era funzionale ad una distinzione tra corpo fisico e morale, ma il mistero al quale si faceva riferimento era reso visibile da quella componente societaria e comunitaria, che svolgeva una funzione strumentale nei suoi confronti⁴⁷², fino ad affermare che "nulla si trova di più nobile, di più grande, di più divino, della Chiesa vista come Corpo mistico"⁴⁷³.

Una simile definizione sortì l'intento di conferire rinnovata linfa vitale a numerosi settori della vita ecclesiale, stimolando la vita comunitaria e diffondendo la percezione che Cristo vive in tutte le sue membra, aprendo insperate vie anche all'ecumenismo. E tuttavia, come è stato osservato, essa non ebbe il consenso generale atteso, giacché

⁴⁷⁰ In argomenti si rinvia a GUSTAVE THILS, *L'ecclesiologia del Concilio Vaticano I. Preparazione, risultati, problemi*, in FACOLTÀ TEOLOGICA INTERREGIONALE DI MILANO, *L'ecclesiologia dal Vaticano I al Vaticano II*, Editrice La Scuola, Brescia, 1973, pp. 7-25.

⁴⁷¹ Cfr. FRANCESCO IANNONE, *Una Chiesa per gli altri. Il Concilio Vaticano II e le religioni non cristiane*, cit., p. 24: "L'idea di Chiesa come comunità di coloro che credono voleva correggere una ecclesiologia troppo giuridica, incentrata sulle nozioni di istituzione visibile e società perfetta".

⁴⁷² Cfr. GIOVANNI TANGORRA, *Una categoria conciliare dibattuta: il "Popolo di Dio"*, cit., p. 315.

⁴⁷³ Cfr. PIO XII, Lettera Enciclica *Mystici Corporis*, cit., n. 13.

l'attenzione degli ecclesiologi si rivolgeva ad altre figure ecclesiali, tra le quali una di cui la *Mystici Corporis* non faceva alcuna menzione: il popolo di Dio⁴⁷⁴. In realtà, l'idea non aveva, sino ad allora, suscitato grande interesse, soprattutto a causa dell'utilizzo "antigerarchico" che se ne era fatto in sede di Riforma⁴⁷⁵.

Con il passare del tempo, però, se ne riscoprirono l'aspetto storico e dinamico⁴⁷⁶, da un lato, e la funzione epistemologica⁴⁷⁷, dall'altro, laddove, in anni di fervore ecclesiologico per il "Corpo mistico", se ne declassava l'immagine ad uno stadio pre-scientifico, esaltando, invece, il popolo di Dio quale maggiormente inerente all'essenza ontologica ed alla vera natura della Chiesa⁴⁷⁸. Il popolo di Dio veniva, così, considerato alla stregua di nozione-chiave dell'ecclesiologia paolina, mentre il concetto di "corpo mistico" presentava, in quest'ottica, un mero ruolo attributivo, funzionale a delineare la trascendenza e l'unità delle varie Chiese in Cristo⁴⁷⁹.

Tra i fattori maggiormente incidenti su tale ascesa non possono essere trascurati alcuni interventi esterni alla teologia pensata, come le nuove percezioni culturali, più sensibili alle istanze personalistiche ed alle relazioni comunitarie, nonché le iniziative dei movimenti laicali, che

⁴⁷⁴ In questo senso cfr. LOUIS BOUYER, *Où en est la théologie du corps mystique?*, in *Revue de science religieuse*, 22, 1948, p. 319.

⁴⁷⁵ Cfr. ANGEL ANTÓN, *El misterio de la Iglesia. Evolución histórica de las ideas eclesiológicas*, vol. II, BAC-Estudio Teológico de San Ildefonso, Madrid-Toledo, 1987, p. 681, il quale osserva che tale idea stava "lentamente abriéndose camino a partir de 1920".

⁴⁷⁶ Cfr. ANSCAR VONIER, *The People of God*, Burns Oates & Washbourne, London, 1937, p. 45 ss.

⁴⁷⁷ In questo senso cfr. MANNES DOMINIKUS KOSTER, *Ekklesiologie im Werden*, Verlag der Bonifacius-Druckerei, Paderborn, 1940, p. 84.

⁴⁷⁸ In questo senso cfr. COMMISSIO THEOLOGICA INTERNATIONALIS, *Themata selecta de ecclesiologia*, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. IX, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1985, p. 1684: "L'espressione 'Popolo di Dio' aveva il vantaggio di meglio significare la realtà sacramentale comune, condivisa da tutti i battezzati, sia come dignità nella Chiesa, sia come responsabilità nel mondo: inoltre, con una stessa formula, si evidenziavano insieme la natura comunitaria e la dimensione storica della Chiesa, secondo il desiderio di molti Padri conciliari".

⁴⁷⁹ Cfr. LUCIEN CERFAUX, *La théologie de l'Église suivan Saint Paul*, Cerf, Paris, 1942, p. 10.

hanno contribuito al rafforzamento di quella dimensione prettamente soggettiva e di realtà collocata del popolo di Dio⁴⁸⁰.

Con il Concilio Vaticano II questo *climax* di valorizzazione della categoria *de qua* raggiunge, sicuramente, una delle vette più alte⁴⁸¹: è sufficiente, infatti, una rapida disamina all'iter redazionale della *Lumen Gentium* per accorgersi della progressiva apertura in questo senso⁴⁸². La denominazione non era sconosciuta neppure alla Commissione teologica preparatoria, tanto che lo schema-Tromp prevedeva di iniziare da essa, ritenendola *utpote minus complicata, facilius intellegibilis a populo*⁴⁸³. Come è stato acutamente osservato, il concetto di popolo di Dio ha assunto la connotazione di una vera e propria “pietra miliare” della recezione⁴⁸⁴, caratterizzando tutte le discussioni in sede di Commissione teologica preparatoria⁴⁸⁵, e divenendo legittimo portato di quella “volontà di esporre ciò che concerne la Chiesa nella sua totalità (*Ecclesia*

⁴⁸⁰ Cfr. YVES CONGAR, *Peut-on définir l'Église? Destin et valeur de quatre notions qui s'offrent à le faire*, cit., p. 24, il quale osserva: “In questo momento, in una maniera straordinaria, si è prodotta nel mondo cattolico, una vera ed esaltante scoperta dell'idea di Popolo di Dio [...]. Il tema si è imposto agli spiriti ed è entrato nel vocabolario. In pochi anni esso è divenuto una categoria di pensiero fondamentale del cattolicesimo. ‘Popolo di Dio’ significa, evidentemente, una moltitudine di uomini sui quali Dio regna”.

⁴⁸¹ Cfr. DARIO VITALI, *Popolo di Dio*, Cittadella Editrice, Assisi, 2013, p. 119, nel senso che “il Vaticano II è, per antonomasia, il Concilio del Popolo di Dio”.

⁴⁸² Sul punto cfr. YVES CONGAR, *D'une “ecclesiologie en gestation” à “Lumen Gentium”*, in IDEM, *Le Concile de Vatican II. Son Église peuple de Dieu et corps du Christ*, Beauchesne, Paris, 1984, pp. 123-136.

⁴⁸³ Cfr. GIOVANNI TANGORRA, *Una categoria conciliare dibattuta: il “Popolo di Dio”*, cit., p. 318.

⁴⁸⁴ Cfr. LOUIS BOUYER, *La Chiesa di Dio. Corpo di Cristo e tempio dello Spirito*, cit., p. 203. Cfr. anche YVES CONGAR, *Le Concile au jour le jour. Quatrième session*, Cerf, Paris, 1996, pp. 132-134, ove il teologo rammenta, tuttavia, i limiti di una strumentalizzazione ideologica di tale nozione, giacché in gioco non c'è soltanto la dignità comune dei membri, ma la priorità a ciò che viene dall'essere cristiano, con le sue responsabilità di lode, servizio e testimonianza.

⁴⁸⁵ Cfr. JOSEPH RATZINGER, *L'ecclesiologia del Vaticano II*, in IDEM, *Chiesa, ecumenismo e politica. Nuovi saggi di ecclesiologia*, cit., p. 21, ad avviso del quale “il concetto *Popolo di Dio* è stato introdotto dal Concilio soprattutto come ponte ecumenico”. Anche GEORGES DEJAIFVE, *L'Église peuple de Dieu*, in *Nouvelle revue théologique*, 103, 1981, p. 857, il quale dà conto della funzione ecumenica di tale nozione, che permetteva di estendere la rete dell'appartenenza alla Chiesa, che la figura del Corpo mistico tendeva, invece, a restringere.

in sua totalitate videtur), vale a dire il popolo di Dio, nella quale ogni vocazione gode radicalmente della medesima dignità”⁴⁸⁶.

Analizzando la Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, può notarsi, innanzitutto, una struttura dei primi due capitoli nella forma di un intreccio consequenziale, suggerendo una forma di passaggio dall’essere al soggetto, laddove nel primo si esplica la natura della Chiesa, il suo *quid* nell’ordine della grazia e del disegno divino (il sigillo trinitario da cui tutto trae origine⁴⁸⁷), e nel secondo si risponde al quesito del *quis, rectius* di chi sia il soggetto “sulle cui spalle viene messo il carico disegnato nel capitolo sul mistero”⁴⁸⁸. Trattandosi di un soggetto immerso e ben collocato nella storia, cosicché da subirne e, al tempo stesso, esercitarvi i condizionamenti, si tratta, appunto, di un soggetto storico e definito nella sua operatività.

Il popolo di Dio, da questo punto di vista, è “simultaneamente mistero e soggetto storico; cosicché il mistero costituisce il soggetto storico e il soggetto storico rivela il mistero. Sarebbe, dunque, puro nominalismo scindere nella ‘Chiesa-popolo di Dio’ l’aspetto di mistero e l’aspetto di soggetto storico”⁴⁸⁹. L’effetto è una Chiesa che vive *inter homines*, una ecclesiologia protesa a rimuovere i due speculari limiti dell’oggettivismo e dello spiritualismo, armonizzandone le sfumature

⁴⁸⁶ Cfr. GABRIEL GARRONE, *Relatio de Populo Dei - 17.09.1964*, in *Acta Synodalia*, 1965, III/1, pp. 500-501. Sul punto cfr. anche CARLO COLOMBO, *La Chiesa “nuovo Popolo di Dio” nella Costituzione “Lumen Gentium”*, in *Teologia*, 8, 1983, pp. 137-143; AA.VV., *Editoriale: Dalla teologia del “Corpo mistico” all’ecclesiologia del “popolo di Dio”*, in *La Civiltà Cattolica*, 136, 1983, I, pp. 209-221; MARCELLO SEMERARO, *Popolo di Dio. Una nozione ecclesiologica al Concilio e vent’anni dopo*, in *Rivista di Scienze Religiose*, 2, 1988, pp. 29-57.

⁴⁸⁷ Cfr. ORAZIO FRANCESCO PIAZZA, *La trinità e la Chiesa. In dialogo con Giacomo Canobbio*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 2006, p. 6.

⁴⁸⁸ Cfr. LUIGI SARTORI, *La Chiesa popolo di Dio. Un tema conciliare da riprendere e approfondire*, in *Vita e Pensiero*, 63, 1980, pp. 31-32.

⁴⁸⁹ In questo senso cfr. COMMISSIO THEOLOGICA INTERNATIONALIS, *Themata selecta de ecclesiologia*, cit., p. 1688. Cfr. anche GIUSEPPE COLOMBO, *Il “popolo di Dio” e il “mistero” della Chiesa nell’ecclesiologia post-conciliare*, in *Teologia*, 10, 1985, p. 160: “La nozione di «popolo di Dio» realizza in sé stessa e la nozione di «mistero» e la nozione di «soggetto storico»”.

non intrise di derive pericolose e deleterie per l'inquadratura corretta dei concetti e delle soluzioni operative⁴⁹⁰.

Conferendo una decisa e rilevante priorità “agli elementi comuni a tutte le categorie di persone nell'ambito dell'essenza cristiana”⁴⁹¹, il popolo di Dio conduce a configurare una Chiesa nelle modalità di una composizione unitaria in cui si inseriscono tutti i suoi membri, con un proficuo ingresso dell'antropologia nell'ecclesiologia⁴⁹². La risultante è un soggetto di dimensione globale, che si attua nella reciproca comunicazione dei doni e dei compiti, nella convinzione di non poter giungere ad un completo sviluppo prescindendo gli uni dagli altri. Più che catalizzare l'attenzione sull'elemento gerarchico, il popolo di Dio recupera la pienezza della *gens santa* riunita nel pleroma, che è Cristo stesso nella sua divina Persona⁴⁹³.

A questo proposito ne deriva la considerazione, in termini di incompiutezza, di una Chiesa “a registro unico, fatta di chierici, laici e religiosi, perché l'insieme è più delle sue parti”⁴⁹⁴. Il popolo di Dio, invece, attinge a piene mani ad una fonte alla quale affluiscono più canali, ove niente e nessuno rimane escluso⁴⁹⁵, rafforzando sé stesso

⁴⁹⁰ Cfr. YVES CONGAR, *Vrai et fausse réforme dans l'Église*, 2° ed., Cerf, Paris, 1968, p. 16, il quale osserva come “la teologia cattolica ha considerato poco le realtà cristiane vissute nel soggetto religioso. Essa ha considerato la Chiesa come un'istituzione esistente oggettivamente - ciò che essa è in modo sicuro - molto poco come assemblea dei fedeli e comunità vivente risultante dalla loro azione; o ancora l'ha considerata nella sua essenza immutabile, molto poco come esistente nel tempo”.

⁴⁹¹ Cfr. ANGEL ANTÓN, *Ecclesiologia postconciliare: speranze, risultati e prospettive*, cit., p. 381.

⁴⁹² In questo senso cfr. GIOVANNI TANGORRA, *Una categoria conciliare dibattuta: il “Popolo di Dio”*, cit., p. 320.

⁴⁹³ Cfr. *Col 1*, 18-19.

⁴⁹⁴ Cfr. LUIGI SARTORI, *Teologia del laicato in discussione*, in SEVERINO DIANICH (a cura di), *Dossier sui laici*, Queriniana, Brescia, 1987, p. 38.

⁴⁹⁵ Cfr. GABRIEL GARRONE, *Introduzione al capitolo secondo*, in GABRIEL GARRONE - CHRISTOPHE JEAN DUMONT - YVES CONGAR (a cura di), *La Chiesa, le chiese orientali, l'ecumenismo*, Edizioni Paoline, Roma, 1966, p. 45: “Il Popolo di Dio è tutta la Chiesa, e non soltanto i membri della gerarchia. Ognuno fa parte di questa Chiesa, per uno stesso titolo fondamentale. Vi è una sola vocazione comune, e un solo destino. Le conseguenze di questa scelta sono considerevoli. È evidente che la gerarchia, venendo solamente in seguito, non potrà assumere, in mezzo al popolo di Dio, che l'atteggiamento di un servizio: il servizio dell'autorità. Il laicato stesso non verrà più presentato come unicamente dipendente dalla gerarchia, ma bensì come avente un

nella necessaria dimensione comunitaria di *congregatio fidelium*⁴⁹⁶. Fondamento primario di tali possibilità è lo stesso che consente l'accesso (in forma privilegiata) alla salvezza: il battesimo. Nella dottrina conciliare tale sacramento sembra riacquistare tutta la sua valenza ecclesiologica, diventando “porta della Chiesa”⁴⁹⁷ che incorpora a Cristo e costituisce il popolo di Dio⁴⁹⁸. Giacché il suo dono invisibile precede ogni forma di distinzione, esso diventa, per ciò solo, principio visibile dell'uguaglianza nell'essere e nella missione, sia teologica che giuridica⁴⁹⁹, “principio costitutivo di tutta la dignità cristiana, della coscienza missionaria, come di quella delle responsabilità cristiane nel mondo”⁵⁰⁰. Tramite l'attuazione del *triplex munus*, il battesimo coinvolge la comunità ad essere “stirpe eletta, sacerdozio regale, nazione santa, popolo che Dio si è acquistato”⁵⁰¹, rendendola popolo sacerdotale, profetico e diaconale⁵⁰². Da qui scaturisce il culto della vita, unitamente al diritto-dovere di partecipare all'azione liturgica, fondandosi, in questo modo, la qualità di soggetto dell'assemblea liturgica, che all'Eucaristia

posto proprio in mezzo al popolo di Dio, come avente un ‘sacerdozio’ che egli dovrà pure mettere in azione per il bene comune. E così pure, a suo tempo, per la vita religiosa”.

⁴⁹⁶ Cfr. S. TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, I^a, q. 117, a. 2: “*Sed Ecclesia est congregatio hominum fidelium. Ergo angelis per homines aliqua innotescunt*”.

⁴⁹⁷ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 14.

⁴⁹⁸ Cfr. KARL JOSEPH BECKER, *L'insegnamento sul battesimo del Vaticano II*, in RENÉ LATOURELLE (a cura di), *Vaticano II: bilancio e prospettive venticinque anni dopo (1962-1987)*, cit., vol. I, p. 641. Cfr. anche GIOVANNI TAGORRA, *Il senso ecclesiale del battesimo*, in *Lateranum*, LXXIX, 2013, III, pp. 739-766.

⁴⁹⁹ Cfr. ROSALIO JOSÉ CASTILLO LARA, *I doveri e i diritti dei Christifideles*, in *Salesianum*, XLVIII, 1986, p. 322: “Il can. 96, di taglio più giuridico, presenta chiaramente il battezzato come ‘persona’ nella Chiesa, cioè come *subiectum iuris* ed è collocato nel libro I, d'indole più squisitamente giuridica, mentre il can. 204 presenta una nozione più teologica, appropriata a definire il battezzato come membro del Popolo di Dio [...]. I due contenuti si integrano a vicenda, anche se si ripete il dato fondamentale dell'efficacia del battesimo”.

⁵⁰⁰ Cfr. YVES CONGAR, *Ministeri e comunione ecclesiale*, cit., p. 22.

⁵⁰¹ Cfr. *IPt* 2, 9.

⁵⁰² Cfr. ÉMIEL JOZEF DE SMEDT, *Il sacerdozio dei fedeli*, in GUILHERME BARAUNA (a cura di), *La Chiesa del Vaticano II. Studi e commenti intorno alla Costituzione dogmatica “Lumen Gentium”*, cit., p. 454, ad avviso del quale “chi entra a far parte della Chiesa con il sacramento del battesimo riceve per ciò stesso la sua consacrazione sacerdotale”.

“offre la vittima senza macchia non soltanto con le mani del sacerdote ma insieme con lui”⁵⁰³.

Costituirebbe, tuttavia, una interpretazione fuorviante sostenere una tale rappresentazione ai fini di una dequalificazione o, peggio ancora, eliminazione dei vari aspetti legati alla dimensione istituzionale; “ciò che introdurrebbe per altra via la tesi dell’identificazione tra Chiesa e Regno”⁵⁰⁴. La questione relativa al “fastidio” istituzionale non può, certamente, essere risolta attraverso la scelta tra istituzionalismo ed anti-istituzionalismo, bensì facendo rientrare l’istituzione all’interno del suo, appropriato, dato teologico, *id est* sostenere il cammino terrestre della Chiesa tra il Risorto ed il Regno⁵⁰⁵. In questo modo il popolo di Dio implica una struttura che esso non si crea da solo, ma che riceve dal Cristo istitutore e “dallo Spirito co-istituente”⁵⁰⁶. Con la mirabile varietà dei doni gerarchici, carismatici e ministeriali, tipici dell’azione dello Spirito⁵⁰⁷, invero, Cristo continua nel tempo e nella storia l’edificazione della sua Chiesa⁵⁰⁸.

⁵⁰³ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Conciliare *Sacrosanctum Concilium*, cit., n. 48.

⁵⁰⁴ Cfr. GIOVANNI TANGORRA, *Una categoria conciliare dibattuta: il “Popolo di Dio”*, cit., p. 322.

⁵⁰⁵ Cfr. JOSEPH RATZINGER - HANS MAIER, *Democrazia nella Chiesa. Possibilità e limiti*, 2° ed., Queriniana, Brescia, 2005, p. 30: “La Chiesa, nuovo popolo di Dio, non è semplicemente un popolo nuovo a fianco di uno antico, bensì essa sussiste solo, per così dire, come il processo perdurante adesso naturalmente superante Israele del raduno e della purificazione del popolo per il Regno”.

⁵⁰⁶ Cfr. YVES CONGAR, *Credo nello Spirito Santo*, vol. II, Queriniana, Brescia, 1982, pp. 14-15, il quale evidenzia come all’origine dei principi dell’uguaglianza e della diversità si trovi “l’azione dello Spirito Santo, il quale, con la rigenerazione battesimale, pone la radicale uguaglianza nei figli di Dio e con l’elargizione dei suoi diversi doni non si limita ad animare un’istituzione totalmente determinata nelle sue strutture, ma ne è, in senso proprio, co-istituente”.

⁵⁰⁷ Cfr. GIACOMO INCITTI, *Il popolo di Dio. La struttura giuridica fondamentale tra uguaglianza e diversità*, Urbaniana University Press, Città del Vaticano, 2007, p. 29.

⁵⁰⁸ Cfr. JOSEPH RATZINGER, *La comunione nella Chiesa*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 2004, p. 61: “Se [...] volessimo delineare alcune caratteristiche della concezione di Chiesa soggiacente agli Atti, potremmo dire: siamo qui anzitutto di fronte ad un’ecclesiologia pneumatologica. È lo Spirito che crea la Chiesa”.

Nell'ecclesiologia che gli è propria, il popolo di Dio “vive di fede, speranza e carità”⁵⁰⁹, ma, per attuare ciò, comprende al suo interno l'organizzazione e tutti mezzi di salvezza istituiti⁵¹⁰. La soggettività del tutto, inoltre, non è di impedimento all'esistenza di soggettività particolari, per cui il soggetto globale presenta un lato aperto alla consapevole differenziazione, che, insieme all'istituzione, e mai in avversione ad essa, accompagna il continuo cammino di crescita e di adempimento della missione⁵¹¹.

Al pari di ogni concetto sociale, all'interno del quale sussiste una fitta rete di relazioni tra la dimensione individuale e quella collettiva, spesso, tuttavia, in contrasto tra loro, anche nell'idea di popolo di Dio si assiste alla convivenza tra le due anime necessarie *de quibus*. Non è un mistero, a tal proposito, che uno dei postulati cristiani sia costituito dall'elemento della centralità della persona, tanto da far riconoscere che “il terreno proprio del personalismo è il cristianesimo”⁵¹², in un concetto di verità non astratta, ma confluita e personificata nel Verbo che si incarna e che, nel suo insegnamento, incontra una serie di individualità e di volti. Tuttavia, la persona intesa nella sua individualità non può costituire, nell'ottica cristiana, un elemento esclusivo, giacché “l'uomo,

⁵⁰⁹ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 8.

⁵¹⁰ *Ivi*, n. 14.

⁵¹¹ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, *Lettera ai Vescovi del Nicaragua del 29.VI.1982*, in *Il Regno-Documenti*, 17, 1982, pp. 519-520, il quale mette in guardia da nozioni arbitrarie di “chiesa popolare”: “Se da una parte è vero che la Chiesa nasce quando un popolo si apre ed accetta il dono perveniente di Dio, dall'altra potrebbe anche significare una chiesa che nasce molto più da supposti valori di uno strato di popolo che dalla libera e gratuita iniziativa di Dio. Significa una Chiesa che si esaurisce nell'autonomia delle cosiddette *basi*, senza riferimento ai legittimi pastori e maestri; o perlomeno sovrapponendo i “diritti” delle prime all'autorità e ai carismi che la fede fa percepire nei secondi. Significa - dato che alla parola popolo si attribuisce, facilmente, un contenuto marcatamente sociologico e politico - Chiesa incarnata nelle organizzazioni popolari, segnata da ideologie poste al servizio delle loro rivendicazioni nei confronti di programmi e gruppi considerati come non pertinenti al popolo”.

⁵¹² Così LUIGI STEFANINI, (voce) *Personalismo*, in *Enciclopedia filosofica di Gallarate*, vol. IV, Sansoni, Firenze, 1967, p. 1514.

[...], per sua intima natura, è un essere sociale, e senza i rapporti con gli altri non può vivere né esplicitare le sue doti”⁵¹³.

Maggiormente consona all’antropologia cristiana, perciò, si rivela l’archetipo di due forze dialetticamente in convergenza, delle quali una riconosce la centralità del singolo e l’altra valorizza la dimensione comunitaria. In tal modo la persona riflette su sé stessa e si apre a dimensioni sempre più vaste, nella combinazione di quelle “due pulsazioni indissociabili della vita personale”⁵¹⁴. Optando per l’alleanza con un popolo, Dio sembra confermare di non far rientrare nei suoi piani una considerazione dell’uomo nella sua dimensione solitaria, bensì di inserirlo in un universo relazionale. Da un punto di vista biblico, il soggetto della comunità di Israele era ben consapevole della sua partecipazione ai beni divini, in quanto membro ed a condizione di appartenere a quel popolo rinnovato dall’alleanza. L’individualità, perciò, non era dispensata dai favori o dal peso delle proprie responsabilità, intrecciando il suo destino con la collettività e sapendo di “di averne più benefici che danni, di potersi attuare nella misura in cui viveva unito agli altri”⁵¹⁵.

Storicamente, l’azione salvifica di Dio libera dalla diaspora, abbattendo i muri⁵¹⁶ e radunando il suo popolo disperso⁵¹⁷; ecco che l’idea di personalità corporativa palesa il profilo di profonda solidarietà intercorrente tra dimensione individuale e comunitaria, il quale può raggiungere elevati livelli di identificazione. Come è stato acutamente posto in evidenza, invero, costituirebbe “un errore logico considerare incompatibile come un principio di contraddizione la simultaneità

⁵¹³ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 12.

⁵¹⁴ Cfr. EMMANUEL MOUNIER, *Cos’è il Personalismo?*, Einaudi, Torino, 1949, p. 65.

⁵¹⁵ Cfr. GIOVANNI TANGORRA, *Una categoria conciliare dibattuta: il “Popolo di Dio”*, cit., p. 323: “L’idea confluiva nella suggestiva concezione della personalità corporativa, passata nel Nuovo Testamento con le nozioni di nuovo Adamo e, sul piano ecclesiologico, di *Ekklesia*, che la contiene nella sua stessa semantica”.

⁵¹⁶ Cfr. *Ef* 2, 13-22.

⁵¹⁷ Cfr. *Col* 1, 19-23.

dialettica dell'uno e del molteplice [...]. L'individuo e il gruppo formano insieme una realtà unica, non solo una rappresentanza, ma, nell'ambito della personalità corporativa, si può dire, con tutta oggettività, che egli è il gruppo e che il gruppo è in lui”⁵¹⁸.

In una completa estraneità ad una ortodossa idea di popolo si pongono, dunque, i due opposti estremizzati dell'individualismo e del collettivismo, nella misura in cui “il primo considera l'uomo soltanto nello stato di relazione con sé stesso; il collettivismo non vede affatto l'uomo, non vede altro che la società. Nell'uno il volto dell'uomo è deformato, nell'altro è mascherato”⁵¹⁹. Il popolo non crea l'individuo ma fa di ogni individuo una persona ben determinata, costituendo lo strumento indispensabile a mezzo del quale la salvezza tocca il singolo. Nella prospettiva del disegno divino, l'elemento della *con-vocatio* confluisce in una *congregatio*, ostando con forza ad una visione meramente privatistica della fede, nonché conferendo un carattere sostanzialmente ecclesiale al complesso dei *bona salutis*: proprio attraverso questa mutazione di visuale è possibile collocare il concetto di Chiesa e svilupparlo secondo la tematica del “noi”⁵²⁰.

Un altro, fondamentale, riferimento, proprio del popolo di Dio è la sua dimensione storica, che comprende tutto il lasso di tempo che va “dall'ascensione del Signore sino al suo ritorno”⁵²¹. Se l'idea societaria produceva un naturale consolidamento dei limiti e quella del “corpo

⁵¹⁸ Cfr. JEAN DE FRAINE, *Adam et son lignage. Etudes sur la notion de personnalité corporative dans la Bible*, Desclée de Brouwer, Tournai-Paris, 1959, pp. 220-221.

⁵¹⁹ Cfr. MARTIN BUBER, *Il problema dell'uomo*, LDC, Torino, 1983, p. 119.

⁵²⁰ Cfr. JOSEPH RATZINGER, *L'ecclesiologia del Vaticano II*, cit., p. 12: “La Chiesa non è da qualche parte, ma siamo noi stessi a costituirla. Certo, nessuno può dire *io sono la Chiesa*; ognuno può e deve dire: noi siamo la Chiesa. E questo *noi* non è, a sua volta, un gruppo che si isola, ma che si mantiene piuttosto all'interno della comunità intera di tutti i membri di Cristo, viventi e defunti”.

⁵²¹ Cfr. GIACOMO INCITTI, *Il popolo di Dio. La struttura giuridica fondamentale tra uguaglianza e diversità*, cit., p. 18: “La Chiesa [...] è costituita da un popolo la cui vita è soggetta alle vicende della storia, anche perché la propria storia si sviluppa all'interno delle vicende umane, un popolo che avanza nel tempo tra persecuzioni e consolazioni (LG 8). Questo è il nucleo centrale, l'essenza del popolo di Dio che vive in un periodo di tempo ben determinato che va dall'ascensione del Signore fino al suo ritorno”.

mistico” comportava un rischio di deriva spiritualistica, l’elemento maggiormente integrante della definizione di popolo di Dio è costituito proprio dal suo carattere storico ed escatologico.

Una storicità da intendersi, *in primis*, come crescita e sviluppo, idonea a contribuire alla conoscenza del provvisorio, delle fatiche e degli ostacoli di un compimento atteso⁵²². Ciò colloca la Chiesa tra il “già” del Corpo di Cristo ed il “non ancora” del Regno, conferendole l’attributo di popolo pellegrinante; l’identità di popolo messianico costituisce la figura del sacramento di salvezza che realizza, con la sua stessa presenza, diventando nella storia dei popoli un “germe sicurissimo di unità, di speranza e di salvezza”⁵²³.

La Chiesa, perciò, in un rapporto più inclusivo con il mondo, non si trova sé stessa uscendo da tale realtà, bensì “si trova nel mondo e insieme con esso vive e agisce”⁵²⁴. Vivendo ed operando nel popolo ed attraverso il popolo, essa portò dentro di sé le sue problematiche, soprattutto di coloro che si trovano in condizioni di svantaggio, sortendo il duplice effetto di una autocomprensione “*servante er pauvre*”⁵²⁵ e di una autoqualificazione come popolo degli ultimi. Il popolo di Dio, nella sua funzione pellegrinante, adempie alla missione della “riconciliazione universale, della pace e della solidarietà fra tutti i popoli”⁵²⁶.

Se nessun popolo costituisce un’isola emarginata, meno che mai ciò può affermarsi per quello ecclesiale, ove la solidarietà ne costituisce quel profondo impegno a sentire le vicissitudini reali e concrete di ogni suo

⁵²² Cfr. GIOVANNI TANGORRA, *Una categoria conciliare dibattuta: il “Popolo di Dio”*, cit., p. 324.

⁵²³ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 9.

⁵²⁴ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 40.

⁵²⁵ Cfr. YVES CONGAR, *Pour une Église servante et pauvre*, Cerf, Paris, 1963, p. 40.

⁵²⁶ In questi termini cfr. SEVERINO DIANICH, *Ecclesiologia. Questioni di metodo e una proposta*, Edizioni Paoline, Cinisello Balsamo, 1993, p. 251: “La sua missione storica contiene fra gli altri questo aspetto come suo elemento essenziale”.

membro, per superare le difficoltà ed accrescersi reciprocamente⁵²⁷. Siffatte impostazioni metodologiche hanno, indubbiamente, contribuito all'espansione dell'autocoscienza ecclesiale, vuoi appianando le disuguaglianze, vuoi modificando la percezione dei rapporti tra fedeli e gerarchia. Il cammino pratico non può disgiungersi, in questo senso, da quello teorico, costituendo due realtà che si integrano a vicenda in quanto “il popolo di Dio vive nelle comunità e in esse, in qualche modo, appare in forma visibile”⁵²⁸.

Dopo una fase di acuto interesse per la categoria di popolo di Dio⁵²⁹, tuttavia, nel periodo post-conciliare si è assistito ad una serie di ripensamenti e correzioni, fino a sfociare in quella che è stata definita la sua eclissi⁵³⁰. Una delle più significative lacune metodologiche in tal senso è stata costituita da una scarsa e debole vena sistematica, per cui “il popolo di Dio è stato più tema di specifici commenti a testi conciliari che chiave ermeneutica di una specifica ecclesiologia”⁵³¹. Non è, invero, mancato chi abbia osservato, acutamente, la presenza di una non-recezione della realtà teologica del popolo di Dio, con la conseguenza del mancato riconoscimento dei diritti propri spettanti alla comunità, dal punto di vista strettamente giuridico⁵³².

⁵²⁷ Cfr. PAOLO VI, Esortazione Apostolica *Evangelii Nuntiandi*, cit., n. 30: “Popoli impegnati [...] con tutta la loro energia, nello sforzo e nella lotta per superare tutto ciò che li condanna a restare ai margini della vita: carestie, malattie croniche, analfabetismo, pauperismo, ingiustizia nei rapporti internazionali e specialmente negli scambi commerciali, situazioni di neocolonialismo economico e culturale talvolta altrettanto crudele quanto l'antico colonialismo politico. La Chiesa ha il dovere di annunciare la liberazione di milioni di esseri umani, essendo molti di essi figli suoi; il dovere di aiutare questa liberazione a nascere, di testimoniare per essa, di fare in modo che sia totale. Tutto ciò non è estraneo all'evangelizzazione”.

⁵²⁸ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Ad Gentes*, cit., n. 37.

⁵²⁹ Cfr. YVES CONGAR, *La Chiesa come popolo di Dio*, in *Concilium*, I, 1965, p. 22.

⁵³⁰ In questo senso GIOVANNI TANGORRA, *Una categoria conciliare dibattuta: il “Popolo di Dio”*, cit., p. 325.

⁵³¹ In questi termini cfr. GIOVANNI MAZZILLO, (voce) *Popolo di Dio*, in GIANFRANCO CALABRESE - PHILIP GOYRET - ORAZIO FRANCESCO PIAZZA (a cura di), *Dizionario di ecclesiologia*, Città Nuova, Roma, 2010, p. 1090.

⁵³² Cfr. HERVÉ LEGRAND, *La ricezione ecclesiologica della “Lumen Gentium”*. *Riflessioni criteriologiche per un primo bilancio*, in *Synaxis*, III, 2011, p. 14.

Avendo mostrato una insufficiente preoccupazione nei confronti di una adeguata traduzione giuridica dei concetti espressi, infatti, il Vaticano II ha mostrato un evidente *deficit* in termini di comunicazione delle sue potenzialità, con la conseguenza che il *Codex* del 1983, a discapito della recezione del titolo *De populo Dei*, lascia la dimensione comunitaria, in particolar modo quella laicale, abbastanza ai margini della vita ecclesiale. A ciò si aggiungono le profonde differenze culturali ed ambientali⁵³³, nella misura in cui il concetto di popolo assume una connotazione diversa laddove se ne parli nel contesto occidentale, flagellato dalla piaga dell'individualismo, ovvero in altre realtà, ove la coscienza comunitaria mostra ancora delle radici ben salde.

Sicuramente, uno dei maggiori pregi della nozione è stato quello di permettere l'uscita del corpo laicale dalla condizione di recettori passivi della gerarchia, consentendo loro una piena di coscienza dell'essere-Chiesa. Tuttavia, in epoca post-conciliare si è assistito ad alcune tendenze ermeneutiche volte ad operare una collocazione della struttura gerarchica all'esterno del popolo di Dio, anziché al suo interno, com'era nelle intenzioni conciliari. Ciò ha consentito di avvertire “tutta la difficoltà di riconoscere ed inquadrare il popolo di Dio come soggetto di azione ecclesiale, soggetto unico”⁵³⁴, che non è dato dalla somma di due gruppi - laici e gerarchia, o gerarchia e laici⁵³⁵ - ma dalla Chiesa come *universitas fidelium*, giacché “il popolo di Dio comprende tanto i laici, quanto i religiosi e i chierici”⁵³⁶.

⁵³³ Cfr. GIANANTONIO BORGONOVO, *La Chiesa è chiamata a partecipare all'unico popolo di Dio che è Israele*, in *Vita Monastica*, 67, 2013, Quad. 254, pp. 5-22.

⁵³⁴ Cfr. DARIO VITALI, *Popolo di Dio*, cit., pp. 158-160.

⁵³⁵ Cfr. YVES CONGAR, *Au milieu des orages: l'Église affronte aujourd'hui son avenir*, Cerf, Paris, 1969, p. 86, il quale, affrontando la problematica relativa all'errata sovrapposizione tra Popolo di Dio e laici, evidenzia: “*Il existe aujourd'hui une certaine façon de se réclamer de l'idée de peuple de Dieu, et donc de concevoir celle-ci, qui n'est pas entièrement correcte. Souvent, aujourd'hui, les fidèles revendiquent la liberté de décision ou prennent une initiative en disant: nous sommes le peuple de Dieu, comme si elle désignait une simple somme ou masse indifférenciée, non une communauté structurée*”.

⁵³⁶ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 30.

Uno dei maggiori fattori alla base di tali equivoci è stato, molto probabilmente, costituito dalla inopportuna divisione tra l'elemento misterico e l'elemento storico, con la paradossale conseguenza di produrre il medesimo naturalismo ecclesiologico che tanto si contestava alla nozione di *societas*. Senza mezzi termini, a questo proposito, si è osservato, da un lato, come “la crisi della Chiesa, quale si rispecchia nella crisi del concetto di popolo di Dio, è crisi di Dio”⁵³⁷, e, dall'altro, come ci si sia arrestati unicamente al termine “popolo”, “cancellando la forza del genitivo reggente, il suo determinante *di Dio*, e cioè il programma dell'alleanza, della filiazione, dell'eredità, che non può essere colmato se non *in Christo*”⁵³⁸.

Certamente la fede non può costituire un mero processo deduttivo, bensì una identificazione che spinge il popolo non a sorgere da forze contingenti alla storia, ma in virtù della convocazione del Padre, che lo genera attraverso le missioni del Figlio e dello Spirito⁵³⁹, divenendo popolo *de Trinitate*, secondo la formula di S. Cipriano ripresa dalla Costituzione *Lumen Gentium*⁵⁴⁰. L'unione tra tali due elementi diviene, così, imprescindibile ai fini di una corretta comprensione del concetto di *Populus Dei*.

L'estesa applicazione all'Antico ed al Nuovo Testamento, e, secondo la prospettiva conciliare, a tutti gli uomini che si incamminano

⁵³⁷ Cfr. JOSEPH RATZINGER, *L'ecclesiologia della costituzione “Lumen Gentium”*, in IDEM, *La comunione nella Chiesa*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 2004, p. 135. Di avviso parzialmente contrario JOSEPH COMBLIN, *Il popolo di Dio, Servitium/Città aperta*, S. Egidio di Fontanella di Sotto il Monte, 2007, p. 14, il quale ritiene che il concetto di Popolo di Dio rappresenti la maggior conquista del Concilio, identificandolo con il “popolo dei poveri”, dando, tuttavia, oltre che una lettura profondamente antigerarchica, anche una equivoca sovrapposizione tra popolo di Dio e laici.

⁵³⁸ Cfr. YVES CONGAR, *D'une “ecclesiologie en gestation” à “Lumen Gentium”*, cit., p. 125.

⁵³⁹ Cfr. ALBERTO COZZI, *Manuale di dottrina trinitaria*, 2° ed., Queriniana, Brescia, 2013, p. 901: “In modi differenti ma convergenti la missione del Figlio e dello Spirito, interpretate quale profondità del mistero di Gesù di Nazaret crocifisso e risorto, compimento del senso della storia della salvezza e gesto escatologico in cui Dio manifesta definitivamente la sua verità, ci mostrano il volto del Padre”.

⁵⁴⁰ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 4.

sulla via della giustizia, ha, secondo alcuni, fatto avvertire un vuoto cristologico e pneumatologico⁵⁴¹. Si è così, nuovamente, operato un riferimento all'immagine identitaria di "corpo di Cristo" che, allo stato attuale, pare risucchiata da un vortice di progressiva scomparsa⁵⁴². Si è, così, sviluppato un intenso dualismo tra quanti continuavano a considerare il "corpo di Cristo" come una semplice metafora⁵⁴³ e, quanti, sottolineando con veemenza la funzione del popolo di Dio "come elemento che esiste quale Corpo di Cristo in forza dell'Eucaristia", ne affermavano la imprescindibile unione nel concorrere ad esplicitare cosa sia, in realtà, il mistero della Chiesa⁵⁴⁴.

⁵⁴¹ Cfr. GIOVANNI TANGORRA, *Una categoria conciliare dibattuta: il "Popolo di Dio"*, cit., p. 327, il quale osserva: "Che la Chiesa si realizza come soggetto storico per il riferimento a Cristo capo e allo Spirito animatore, poteva apparire 'ovvio', ma questi passaggi, quando non erano saltati, sono stati poco approfonditi".

⁵⁴² Sul punto cfr. COMMISSIO THEOLOGICA INTERNATIONALIS, *Themata selecta de ecclesiologia*, cit., p. 1683, ove si ribadisce con forza che "senza il ricorso al paragone del corpo di Cristo applicato alla comunità dei discepoli di Gesù, è assolutamente impossibile cogliere la realtà della Chiesa".

⁵⁴³ Cfr. GERARD PHILIPS, *La Chiesa e il suo mistero. Storia, testo e commento della "Lumen Gentium"*, Jaca Book, Milano, 1982, p. 99, il quale classifica il "corpo di Cristo" come attributo, nella convinzione che "l'espressione 'popolo di Dio' non può applicarsi alla Chiesa come una similitudine, perché designa la sua stessa essenza". Cfr. anche ANGELO SCOLA, *L'essenza della Chiesa nella "Lumen Gentium"*, in IDEM, *Avvenimento e tradizione. Questioni di ecclesiologia*, Jaca Book, Milano, 1987, p. 36, nel senso che "sia l'immagine del corpo di Cristo che quella di popolo di Dio, non sono viste dal Concilio come la definizione dell'essenza della Chiesa proprio in forza della natura di mistero che il Concilio le attribuisce". Ad avviso di MARCELLO SEMERARO, *Popolo di Dio*, in *Rivista di Scienze Religiose*, 2, 1998, p. 41, occorre difendere il realismo del "corpo di Cristo", dovendosi sostenere che "la Chiesa 'è' il corpo di Cristo proprio allo stesso modo con cui si dice essere il popolo di Dio". Cfr. anche ERIO CASTELLUCCI, *La famiglia di Dio nel mondo. Manuale di ecclesiologia*, Cittadella Editrice, Assisi, 2008, p. 391, il quale osserva, distinguendo tra soggetto e predicato, che "l'unica categoria che può fare da soggetto in senso proprio - e può essere sostituita a quella di Chiesa - è proprio quella di Popolo di Dio". Più risoluta la posizione di KARL RAHNER, *Popolo di Dio*, in IDEM, *Sacramentum mundi. Dizionario di teologia*, vol. VI, Morcelliana, Brescia, 1976, p. 394, il quale parla di "senso traslato" da applicare al popolo di Dio, rammentando l'impossibilità di poter trarre, dal concetto generico di popolo, ciò che concerne la Chiesa. Infine parla di "allegoria" JOSEPH RATZINGER, *Popolo e casa di Dio in Sant'Agostino*, Jaca Book, Milano, 1978, pp. XII-XIII, nel senso che "popolo di Dio è un asserto metaforico sulla Chiesa, desunto dal Vecchio Testamento. Ha un valore esclusivamente allegorico e la sua applicazione alla Chiesa dipende dalla possibilità di riportare alla Chiesa, 'allegoricamente' l'Antico Testamento".

⁵⁴⁴ Cfr. JOSEPH RATZINGER, *Il nuovo Popolo di Dio. Questioni ecclesiologiche*, cit., p. 107: "Il fatto di essere popolo di Dio è cosa che (essa) ha in comune con il popolo dell'Antica alleanza; ma il suo esserlo nel corpo di Cristo, questa è per così dire la sua

In una simile situazione assume comprensibilità la scelta del Sinodo straordinario dei Vescovi del 1985, *id est* il duplice obiettivo di operare un bilancio dello *status questionis* relativo alla recezione dei concetti teologici ed esaminare, allo stesso tempo, la mancata soluzione della questione ecclesiologica⁵⁴⁵. In questo senso si è affermato: “Noi lo crediamo fermamente, e lo vediamo, che la Chiesa trova oggi nel Concilio la luce e la forza che il Cristo ha promesso di darei ai suoi in ogni età della storia”⁵⁴⁶. In questa fase il concetto di popolo di Dio viene affiancato dalla già esaminata categoria ermeneutica della comunione⁵⁴⁷. L’idea di comunione ha avuto l’indubbio merito di ispirare composizioni sistematiche, forse in maniera maggiore di quanto non avesse saputo fare la nozione di popolo di Dio⁵⁴⁸, rendendo meno nebuloso il mistero della

differenza specifica [...]. Il nuovo popolo riceve dalla cena del Signore la sua realtà propria. La Chiesa è corpo di Cristo, poiché riceve nella cena il corpo del Signore e vive di questo centro”. Sul punto cfr. anche YVES CONGAR, *Le Concile de Vatican II. Son Église peuple de Dieu et corps du Christ*, cit., p. 120: “*La notion de peuple de Dieu appelle celle de Corps du Christ pour avoir toute sa vérité ecclésiologique chrétienne [...]. Ce concept de Corps du Christ est pourtant nécessaire pour exprimer la condition du peuple de Dieu*”. L’A., altrove, interpretando San Paolo, aggiunge che “*c’est au niveau même du concept essentiel qu’il employait pur parler de l’Église qu’il a introduit l’idée de corps du Christ. C’était nécessaire pour rendre compte de ce que le peuple de Dieu était devenu depuis l’incarnation, pâques et la pentecôte. Il était vraiment corps du Christ. Ainsi seulement il a son adéquate référence christologique*”. Interessante anche lo spunto di LEO SCHEFFCZYK, *Il mondo della fede cattolica. Verità e forma*, Vita e Pensiero, Milano, 2007, p. 231, il quale stabilisce un “equilibrio concettuale”, “a partire dal quale il ‘popolo di Dio’ diventa il portato del *genus*, del genere, mentre il ‘corpo di Cristo’, quello della *species*, della specie o della differenza specifica”.

⁵⁴⁵ Cfr. GABRIEL GARRONE, *Nulla di nuovo, ma tutto nuovo: questo è il segno della fede*, in *L’Osservatore Romano*, 28 novembre 1985, p. 7.

⁵⁴⁶ Cfr. SINODO DEI VESCOVI, Rapporto finale “*Exeunte coetu secundo*”, 7 dicembre 1985, in *Enchiridion del Sinodo dei Vescovi*, vol. I, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2005, p. 2709.

⁵⁴⁷ *Ivi*, p. 2739: “Che cosa significa la complessa parola di ‘comunione’? Si tratta fondamentalmente della comunione con Dio per mezzo di Gesù Cristo nello Spirito Santo. Questa comunione si ha nella parola di Dio e nei sacramenti. Il battesimo è la porta e il fondamento della comunione nella Chiesa. L’eucaristia è la fonte e il culmine di tutta la vita cristiana (cf. *LG* 11). La comunione del corpo eucaristico di Cristo significa e produce, cioè edifica l’intima comunione di tutti i fedeli nel corpo di Cristo che è la Chiesa (*1Cor* 10, 16)”.

⁵⁴⁸ Cfr. GIOVANNI TANGORRA, *Nodi di un’ecclésiologia postconciliare*, in *Lateranum*, LXXIX, 2013, I, p. 80.

Chiesa e specificando meglio la causalità trinitaria⁵⁴⁹ in ordine alla *communio fidelium*, anche grazie all'indicazione più efficace della missione della Chiesa come sacramento di riconciliazione integrale con Dio e tra gli uomini⁵⁵⁰.

Non è, però, tutto oro quel che luccica: infatti l'ecclesiologia di comunione, come è stato acutamente osservato, “*ne ressemble en rien à un bloc compact et uniforme*”⁵⁵¹, rivelando, ben presto, le sue fragilità ermeneutiche ed applicative⁵⁵². Nelle dinamiche del dibattito ecclesologico sembrava, perciò, aprirsi una terza fase dialettica, dopo quelle di società/corpo di Cristo e corpo di Cristo/popolo di Dio: quella tra popolo di Dio e comunione nella Chiesa⁵⁵³, portando alcuni a parlare, addirittura, di disaffezione per il popolo di Dio, “sommerso sotto la tematica più immediata di *communio*”⁵⁵⁴. L'operazione è giudicata alquanto incoerente ed inadeguata, sino a sostenere il ritorno alla situazione preconciliare. Le ragioni fondamentali si riconducono all'allontanamento dall'ecclesiologia conciliare, al rischio dell'intimismo

⁵⁴⁹ Cfr. GISBERT GRESHAKE, *Il Dio Unitrino. Teologia trinitaria (Der Dreieine Gott. Eine trinitarische Theologie)*, cit., p. 218: “È assai utile muovere dalla realtà della *communio*. A tal fine non occorre ricorrere alle *processiones* che costituiscono le Persone a partire dall'Uno e alle relazioni che ne conseguono. Questo modello era necessario e cogente entro l'orizzonte previo unitario. Se oggi abbiamo altre possibilità, ovvero a partire dall'evento interpersonale, di pensare l'unità e la trinità, allora si può abbandonare questo modello tradizionale”.

⁵⁵⁰ Cfr. WALTER KASPER, *Chiesa come comunio. Riflessioni sulla ecclesiologia del Vaticano II*, cit., p. 78.

⁵⁵¹ In questi termini JEAN RIGAL, *L'ecclésiologie de communion. Son évolution historique et ses fondements*, Cerf, Paris, 1997, p. 151.

⁵⁵² Cfr. SACRA CONGREGATIO PRO DOCTRINA FIDEI, Lettera *Communio Notio*, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. XIII, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1972, 1774, ove si assiste ad un rovesciamento di prospettiva rispetto al Sinodo del 1985, laddove mentre quest'ultimo rilevava i limiti della nozione di “Popolo di Dio” in relazione a quella di “comunione”, qui si rimarca “un'insufficiente comprensione della Chiesa in quanto *mistero di comunione*, specialmente per la mancanza di un'adeguata integrazione del concetto di *comunione* con quello di «popolo di Dio»”.

⁵⁵³ Cfr. GIANFRANCO CALABRESE, “*Quaestiones disputatae*”: Chiesa come “popolo di Dio” o Chiesa come “comunione”?, in *Rassegna di Teologia*, 46, 2005, p. 710.

⁵⁵⁴ Così GIUSEPPE COLOMBO, *Il “popolo di Dio” e il “mistero” della Chiesa nell'ecclesiologia post-conciliare*, cit., p. 107.

ecclesiale, al restringimento della soggettività ed alla distonia culturale con i tempi attuali⁵⁵⁵.

La necessità dell'affermazione della Chiesa e, dunque, del popolo di Dio come "soggetto storico" si dimostra, perciò, cruciale ai fini di una prolungata attenzione nei confronti di tale concetto⁵⁵⁶. La circostanza della frequente presenza della nozione di comunione all'interno dei documenti conciliari, in particolare della *Lumen Gentium*⁵⁵⁷, non è idonea, di per sé sola, ad abbattere ogni tipo di vaghezza negli accostamenti. Più opportuno dunque affermare, come è stato fatto, che "la Chiesa, in quanto popolo di Dio, è un soggetto soltanto nella forma di una *communio* di soggetti, appunto nella forma di *communio fidelium*. Senza la loro partecipazione, forse, sarebbe la gerarchia il soggetto, ma non la Chiesa che è il popolo di Dio"⁵⁵⁸, evidenziando la necessaria presenza del concetto di popolo di Dio nell'ottica di una realtà ecclesiale realmente considerata come soggetto⁵⁵⁹, individuale e comunitario, in tutte le sue vicissitudini reali.

⁵⁵⁵ Cfr. GIOVANNI TANGORRA, *Una categoria conciliare dibattuta: il "Popolo di Dio"*, cit., p. 331.

⁵⁵⁶ Cfr. GIUSEPPE COLOMBO, *Vaticano II e postconcilio. Uno sguardo retrospettivo*, in *La Scuola Cattolica*, 133, 2005, p. 4: "Importa sottolineare che c'è un'intenzionalità scoperta in questa 'quasi definizione' della Chiesa: se ne vuole affermare la sua caratteristica di 'soggetto storico', cioè di entità presente nella storia e che agisce nella storia, camminando con costante attualità nella storia [...]. La coerenza di questa visione della Chiesa con il contesto culturale è fuori discussione e costituisce un'ulteriore ragione di credibilità e raccomandazione per la nozione. In altri termini, 'popolo di Dio', nel quale rientrano tutte le realtà costitutive della Chiesa - papato, episcopato, semplici cristiani - si pone come la manifestazione terrestre e quindi storica del mistero della Chiesa, alla quale dev'essere coerentemente riconosciuta un'essenza sovrastorica".

⁵⁵⁷ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 9: "Il popolo di Dio vive di una comunione interiore"; n. 11: "L'unità del popolo di Dio scaturisce dalla comunione eucaristica"; n. 13: "Si concretizza nella pluralità di una comunione fraterna ed universale".

⁵⁵⁸ Cfr. HERMANN JOSEF POTTMEYER, *Dal Sinodo del 1985 al grande Giubileo dell'anno 2000*, in RINO FISICHELLA (a cura di), *Il Concilio Vaticano II. Recezione e attualità alla luce del Giubileo*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 2000, p. 23.

⁵⁵⁹ GILLES ROUTHIER, *Il Concilio Vaticano II. Recezione ed ermeneutica*, Vita e Pensiero, Milano, 2007, p. 111: "Non sarebbe rendere un buono e proficuo servizio all'ecclesiologia di comunione cancellare la nozione di popolo di Dio. In altre parole, la Chiesa considerata nella sua totalità, la *communio*, è il popolo di Dio radunato, luogo della diversità, della espressione dei carismi e dell'azione dello Spirito Santo".

La permanenza della nozione *de qua* è corroborata, infine, da alcune realtà particolari, quali quelle dell'America Latina, “che hanno dato prova di vitalità rispetto a un cristianesimo europeo stanco e in difficoltà”⁵⁶⁰ ed all'interno delle quali si erge con forza la dimostrazione che il discorso della fede si pone in modo differente nei Paesi dell'Occidente ed in quelli in via di sviluppo. Nell'ottica di un panorama certamente fluido ed originale, emerge una sorta di preferenza per la categoria del popolo di Dio rispetto alle altre coordinate ermeneutiche, utilizzata per decifrare i segni dei tempi⁵⁶¹ e come mezzo, non soltanto fine, dell'azione ecclesiale, ottenendo, come è stato efficacemente osservato, una “comprensione del popolo riferita al popolo secolare, ma impiegata analogicamente per pensare teologicamente la categoria del popolo di Dio”⁵⁶².

L'attuale pontificato di Francesco, invero, pur non caratterizzato da un'impronta prettamente teologica e speculativa, mostra attenzione, sebbene velata, a significative categorie ecclesologiche, *rectius* al mistero “che affonda le sue radici nella Trinità, ma che ha la sua concretezza storica in un popolo pellegrino ed evangelizzatore, che trascende sempre ogni necessaria espressione istituzionale”⁵⁶³, e che si fa portatore di una “Chiesa senza frontiere che si sente madre di tutti”⁵⁶⁴. Giacché la fisionomia dell'approccio è più missiologica che

⁵⁶⁰ Sul punto GIOVANNI TANGORRA, *Una categoria conciliare dibattuta: il “Popolo di Dio”*, cit., p. 332.

⁵⁶¹ Cfr. JUAN CARLOS SCANNONE, *Papa Francesco e la teologia del popolo*, in *La Civiltà Cattolica*, 165, 2014, I, pp. 571-590.

⁵⁶² In questi termini cfr. JUAN CARLOS SCANNONE, *Perpectivas eclesiológicas de la “teología del pueblo” en la Argentina*, in FERNANDO CHICA - SANDRO PANIZZOLO - HARALD WAGNER (a cura di), *“Ecclesia tertii millennii adveniens”: omaggio al padre A. Antón, professore di ecclesiologia alla Pontificia Università Gregoriana nel suo 70° compleanno*, Piemme, Casale Monferrato, 1997, p. 690.

⁵⁶³ Cfr. FRANCESCO, *Esortazione Apostolica Evangelii Gaudium*, cit., n. 111.

⁵⁶⁴ *Ivi*, n. 210. Cfr. anche FRANCESCO, *Omelia per la Concelebrazione Eucaristica con gli Ecc.mi Cardinali residenti in Roma in occasione della Festa di San Giorgio - Cappella Paolina*, 23 aprile 2013, in www.vatican.va: “La Chiesa è Madre e ci dà la fede. Madre che ci dà l'identità. Ma l'identità cristiana non è una carta d'identità. L'identità cristiana è un'appartenenza alla Chiesa, perché tutti questi (i discepoli) appartenevano alla Chiesa, alla Chiesa Madre; perché trovare Gesù fuori dalla Chiesa non è possibile”.

ecclesiologica, il magistero pontificio poco sembra soffermarsi su questioni eminentemente dottrinali, le quali, pur presenti non *expressis verbis*, non costituiscono la chiave ermeneutica principale.

Più che il *sein* della Chiesa, è sotto analisi la sua modalità operativa, in funzione, soprattutto, dell'evangelizzazione, analizzando quegli argomenti pratici che aiutino “a delineare un determinato stile evangelizzatore che invito ad assumere in ogni attività che si realizzi”⁵⁶⁵. Un punto sembra, tuttavia, essere evidente: la Chiesa si struttura nella categoria del popolo di Dio, in cammino verso Dio e verso la storia⁵⁶⁶. Possono enuclearsi tre canali ermeneutici: il rilievo della religiosità popolare; un forte connotato di anti-elitarismo; una dichiarata opzione preferenziale per gli ultimi e gli emarginati. Il buona sostanza, è il popolo il soggetto principale di questa nuova stagione sinodale, auspicata dal Pontefice: un popolo in ausilio del quale soggiungono i carismi⁵⁶⁷ e il *sensus fidelium*⁵⁶⁸, che conferiscono al popolo stesso la dignità di fonte teologica⁵⁶⁹. È proprio all'interno del *populus fidelis* che germoglia e fiorisce la parola di Dio⁵⁷⁰.

Di qui anche l'importanza attribuita alle molteplici espressioni di religiosità popolare, non aventi un valore sussidiario e strumentale, bensì costituenti la “manifestazione di una vita teologale, animata dall'azione

⁵⁶⁵ Cfr. FRANCESCO, Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*, cit., n. 18.

⁵⁶⁶ Cfr. ANTONIO SPADARO, *Intervista a Papa Francesco*, in *La Civiltà Cattolica*, 164, 2013, III, p. 459: “L'immagine della Chiesa che mi piace è quella del santo popolo fedele di Dio. È la definizione che uso spesso, ed è poi quella della *Lumen Gentium* al n. 12. L'appartenenza a un popolo ha un alto valore teologico: Dio nella storia della salvezza ha salvato un popolo. Non c'è identità piena senza appartenenza a un popolo. Nessuno si salva da solo, ma Dio ci attrae considerando la complessa trama di relazioni interpersonali che si creano nella comunità umana. Dio entra in questa dinamica popolare”.

⁵⁶⁷ Cfr. FRANCESCO, Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*, cit., n. 130.

⁵⁶⁸ *Ivi*, n. 119.

⁵⁶⁹ Cfr. GIOVANNI TANGORRA, *Una categoria conciliare dibattuta: il “Popolo di Dio”*, cit., p. 335: “Più che destinatario e bisognoso di essere istruito, è un popolo che sa e che ha un'anima, che contiene la fede e che è in grado di trasmetterla”.

⁵⁷⁰ Cfr. JORGE MARIO BERGOGLIO, *Meditaciones para religiosos*, Ediciones Diego de Torres, Buenos Aires, 1982, p. 46: “Quando vuoi sapere che *cosa* crede la Chiesa, rivolgiti al magistero; ma quando vuoi sapere *come* crede la Chiesa, rivolgiti al popolo fedele”.

dello Spirito Santo che è stato riversato nei nostri cuori”⁵⁷¹. Il popolo nella sua dimensione comunitaria, più degli individui singolarmente intesi, è, dunque, il vero soggetto dell’evangelizzazione, e gli stessi evangelizzatori sono chiamati ad agire inserendosi in esso, vivendo nel popolo e per il popolo; tale si diventa allorché si promuova la cultura dell’incontro ed il superamento di dottrine che hanno alla loro base “*la primacía de lo individual y de lo sectorial por encima de todo y todos*”⁵⁷². Il privilegio ed il desiderio di una Chiesa elitaria e non sinodale, in particolare, impediscono il riconoscimento nel popolo di quel soggetto storico agente del processo ecclesiale⁵⁷³.

Quanto sinora osservato può consentire, allora, di allinearsi a quanti ritengono il popolo di Dio “una categoria fondamentale ed indispensabile per una corretta ecclesiologia”⁵⁷⁴, in quanto “forma fondamentale della comunità cristiana”, quella alla quale tutte le altre devono, in qualche modo, ricondursi, a motivo di un minimo comune denominatore che lo qualifica “manifestazione più evidente della Chiesa come pure grazia, come dono proveniente da Dio, nella quale basta il battesimo o fievoli segni di adesione al Vangelo per manifestare in una forma empirica il mistero dell’elezione e della Chiesa invisibile”⁵⁷⁵.

⁵⁷¹ Cfr. FRANCESCO, Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*, cit., n. 125.

⁵⁷² Cfr. JORGE MARIO BERGOGLIO, *Hacia un bicentenario en justicia y solidaridad 2010-2016. Nosotros como ciudadanos, nosotros como pueblo (Conferenza in occasione della XIII Giornata Arcidiocesana di Pastorale Sociale - Buenos Aires)*, 16 ottobre 2010, 3,6, in www.vaticaninsider.lastampa.it.

⁵⁷³ Cfr. FRANCESCO, Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*, cit., n. 239: “È tempo di sapere come progettare, in una cultura che privilegi il dialogo come forma d’incontro, la ricerca di consenso e di accordi, senza però separarla dalla preoccupazione per una società giusta, capace di memoria e senza esclusioni. L’autore principale, il soggetto storico di questo processo, è la gente e la sua cultura, non una classe, una frazione, un gruppo, una *élite*. Non abbiamo bisogno di un progetto di pochi indirizzato a pochi, o di una minoranza illuminata o testimoniale che si appropri di un sentimento collettivo. Si tratta di un accordo per vivere insieme, di un patto sociale e culturale”.

⁵⁷⁴ Cfr. SEVERINO DIANICH, *Ecclesiologia. Questioni di metodo e una proposta*, cit., p. 248.

⁵⁷⁵ *Ivi*, p. 247.

Proprio la prospettiva anti-elitaria conduce ad una soggettualità delle periferie⁵⁷⁶ e ad una pastorale sacramentale che chiede ai pastori maggiore tolleranza, facendosi “facilitatori” e non “controllori” della grazia, giacché “la Chiesa non è un dogma, è la casa paterna dove c’è posto per ciascuno con la sua vita faticosa”⁵⁷⁷. Ad una pastorale maggiormente legata ad una visione della Chiesa troppo idealistica e poco ancorata alle problematiche reali, si chiede, soprattutto da parte dell’attuale pontificato, una chiara opera di conversione, tramite la contrapposizione di un “luogo della misericordia e della speranza di Dio, dove ognuno possa sentirsi accolto, amato, perdonato, incoraggiato a vivere secondo la vita buona del Vangelo”⁵⁷⁸. Ciò può trovare attuazione unicamente con l’ausilio dello Spirito che rende la fede “operosa per mezzo della carità”⁵⁷⁹, trasformando una semplice scelta anti-elitaria in un autentico principio programmatico, nel quadro di una “riforma della Chiesa e della sua predicazione che permetta realmente di giungere a tutti”⁵⁸⁰.

Costituire il popolo di Dio, perciò, significa immedesimarsi nelle situazioni concrete di tutti i membri della Chiesa, compresi i feriti ed i crocifissi della storia⁵⁸¹, non certo al punto da accogliere tesi esclusiviste, giacché, anche nel pensiero e nella pastorale di Francesco, i poveri hanno sì un posto privilegiato, ma non in maniera isolata. Tuttavia il Cristo che “si fece povero”⁵⁸² eleva una tale opzione “a categoria teologica prima

⁵⁷⁶ Cfr. GENNARO MATINO, *Prefazione*, in ANTONIO RUCCIA, *Parrocchia e Comunità*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2007, p. 7: “[...] è in questa società, dove gli esclusi di oggi sono bisognosi di cure più attente dei lebbrosi di un tempo, che la Chiesa deve far sentire la sua presenza e gridare forte la speranza di un regno di bene ove tutti, i primi e gli ultimi, i sani e i malati, i ricchi e i poveri, si sentano accolti”.

⁵⁷⁷ Cfr. FRANCESCO, Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*, cit., n. 47.

⁵⁷⁸ In questi termini FRANCESCO, *Udienza Generale di mercoledì 12 giugno 2013*, in www.vatican.va.

⁵⁷⁹ Cfr. *Gal* 5, 6.

⁵⁸⁰ Cfr. FRANCESCO, Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*, cit., n. 43.

⁵⁸¹ Cfr. GIOVANNI TANGORRA, *Una categoria conciliare dibattuta: il “Popolo di Dio”*, cit., p. 336.

⁵⁸² Cfr. *2Cor* 8, 9.

che culturale, sociologica, politica o filosofica⁵⁸³. In questo modo la Chiesa (ri)assurge al rango di strumento di Dio per la liberazione integrale, rinnovata, di tutti i suoi figli, nell'ottica di un binomio inscindibile tra evangelizzazione e promozione umana.

Ecco che la reale comprensione della categoria di popolo di Dio, al di là delle sue accentuazioni o mistificazioni ideologiche, non mette in evidenza l'alternativa dei laici nei confronti della gerarchia, in uno schema oppositivo di rivendicazioni⁵⁸⁴, bensì la radicale uguaglianza di tutti in forza della rigenerazione in Cristo⁵⁸⁵. Fissare il popolo di Dio come categoria di partenza non necessariamente equivale ad una partenza dal basso, rischiando l'indebita commistione tra Chiesa e democrazia, e, confondendo inopportunamente le nozioni di *làos* e di *dèmos*⁵⁸⁶, avversando una presunta Chiesa monarchica e gerarchica; va, altresì, sgombrato il campo dall'equivoco, ormai radicato, che parlare di popolo di Dio equivalga ad imboccare quella strada di dissenso e di contestazione alla gerarchia della Chiesa.

Non si tratta, perciò, di rovesciare un rapporto asimmetrico, trasferendo ai laici un qualche ruolo o competenza prima riservata alla gerarchia, bensì di affermare un primato della grazia sui mezzi che la comunicano, costituendo nella Chiesa quella comunità di fede, speranza

⁵⁸³ Cfr. FRANCESCO, Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*, cit., n. 198: "Desidero una Chiesa povera per i poveri. Essi hanno molto da insegnarci. Oltre a partecipare del *sensus fidei*, con le proprie sofferenze conoscono il Cristo sofferente. È necessario che tutti ci lasciamo evangelizzare da loro. La nuova evangelizzazione è un invito a riconoscere la forza salvifica delle loro esistenze e a porle al centro del cammino della Chiesa. Siamo chiamati a scoprire Cristo in loro, a prestare ad essi la nostra voce nelle loro cause, ma anche ad essere loro amici, ad ascoltarli, a comprenderli e ad accogliere la misteriosa sapienza che Dio vuole comunicarci attraverso di loro".

⁵⁸⁴ Cfr. MARIO TEDESCHI, *Preliminari a uno studio dell'associazionismo spontaneo nella Chiesa*, cit., p. 69, ad avviso del quale la "discrasia tra comunità e forme gerarchiche istituzionali crea una frattura tanto più ingiustificata quanto più si è concordi nel ritenere che la religione si appoggia su un'esperienza alla cui base vi è una realtà costituita da raggruppamenti umani".

⁵⁸⁵ Cfr. DARIO VITALI, *Popolo di Dio*, cit., p. 198.

⁵⁸⁶ Cfr. FRANCESCO IANNONE, *Il Popolo di Dio. Convegno con l'Azione cattolica diocesana di Nola*, in <http://youtu.be/CAN-d9Bdxks>: "Il Concilio quando parla del popolo non parla di *dèmos*, ma del *làos tou teou*, che non riposa semplicemente sul consenso della maggioranza ma sulla chiamata di Dio" (min. 26:00).

e carità che vive anzitutto dello Spirito, e senza la quale ogni tentativo di definire correttamente una ecclesiologia diviene non più di una scelta decorativa. “Perciò il popolo messianico, pur non comprendendo di fatto tutti gli uomini e apparendo talora come il piccolo gregge, costituisce per tutta l’umanità un germe validissimo di unità, di speranza e di salvezza. Costituito da Cristo in una comunione di vita, di carità e di verità, è pure da lui preso per essere strumento della redenzione di tutti e, quale luce del mondo e sale della terra (Mt 5, 12-16), è inviato a tutto il mondo”⁵⁸⁷. Se, tuttavia, le aggregazioni si moltiplicano, rendendo più autentiche le relazioni comunitarie, una solida fortificazione della soggettività del popolo, atta ad incidere maggiormente sull’azione ecclesiale, resta, per certi aspetti, ancora un traguardo da raggiungere, almeno sin quando le strutture giuridiche non tradurranno tali principî in concrete responsabilità verso la dimensione della comunità nel suo insieme, giacché anche l’opzione estremamente individualistica della fede rischia di costituire il portato di una cultura eccessivamente individualistica. In ciò l’opzione paradigmatica della “Chiesa in uscita” può costituire un seme suscettibile di germogliare tra non molto tempo.

4.6. La categoria di comunità: discrasia tra teologia e diritto. Forma attuativa del popolo di Dio ...

Non poche aporie nell’applicazione dell’idea di comunità alla Chiesa derivano proprio da una insufficiente consapevolezza teorica, nonché da una scorretta sensibilità nel vivere i rapporti ecclesiali, per cui la comunione, più che un dono divino, sempre ed assolutamente previo e trascendente la realizzazione concreta della Chiesa nell’esperienza comune, è considerata, *sic et simpliciter*, un *munus* dei cristiani ed una

⁵⁸⁷ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 9.

condizione affinché la Chiesa sia fedele alla sua vocazione⁵⁸⁸. Senza la grazia della comunione, che è la grazia stessa della fede, la Chiesa semplicemente non esiste, mentre anche quando il peccato la opprime e la divide, fino a che il dono della fede permane, la comunione permane anche nella sua espressione visibile fondamentale, facendo esistere e vivere la Chiesa stessa.

Anche se l'uomo può, nella sua piena libertà, opporre la chiusura dell'anima al dono divino della comunione, questa non è nella sua disponibilità: in ciò va subito dissipato l'equivoco di fondo, per cui non è la Chiesa, nella forma della sua esistenza storica, a costituire la *fons communionis*, bensì essa rappresenta l'effetto, *id est* una forma di vista comune fondata sulla condivisione della professione di fede in Cristo, nella quale il dono della comunione prende forma storicamente visibile, in mezzo agli uomini, nell'idea di comunità⁵⁸⁹; “una cosa è quindi il materializzarsi del dono della comunione in una determinata comunità, altra cosa è il dono della comunione misteriosamente presente nel cuore degli uomini che l'hanno accolto nell'interiorità della loro coscienza”⁵⁹⁰.

Attraverso tali parametri è possibile elaborare un passaggio accorto dalla nozione di *communio* che, si è visto, permeare di sé tutta la natura ontologica della Chiesa, a quella di comunità, vero e proprio centro pulsante della vita ecclesiale, da un punto di vista di soggettività teologica e giuridica, quale evoluzione concreta del principio della

⁵⁸⁸ Cfr. SEVERINO DIANICH, *La comunità cristiana e le sue diverse forme*, cit., p. 12.

⁵⁸⁹ Cfr. YVES CONGAR, *Religion et institution*, in AA.VV., *Théologie d'aujourd'hui et de demain*, Cerf, Paris, 1967, p. 91: “La rivelazione divina ci parla di alleanza il cui partner umano non è l'individuo in quanto tale, ma un popolo paragonato ad una casa, ad un tempio, ad una vigna; infine ci vien detto che è un corpo, il corpo di Cristo. Si tratta di realtà essenzialmente collettive, corporative ed organiche. Una casa è tutt'altro che un mucchio di pietre; essa è una quantità di pietre organicamente disposta secondo un certo disegno. Allo stesso modo un albero (una vigna) è tutt'altra cosa che un mucchio di legna: ha una struttura organica. Lo stesso deve dirsi di un popolo. Certamente è costituito da persone e Pascal ha anche scritto, riferendosi al corpo di Cristo: «Si immagini un corpo pieno di membra pensanti». Il popolo di Dio non sarà dunque una massa dominata da un'autorità; la sua unità non è quella di una semplice subordinazione, *sub uno*; è quella di una comunione di persone, ma in una unità strutturata”.

⁵⁹⁰ Cfr. SEVERINO DIANICH, *Op. ult. loc. cit.*

*communio*⁵⁹¹. Il progetto di una salvezza comune, il cui percorso passi, necessariamente, per una vita comune, non costituisce il frutto di una peculiare ermeneutica del disegno salvifico, essendo, invece, connaturato alla stessa natura divina.

Se il Nuovo Testamento giunge ad affermare, con singolare audacia, che, grazie al dono della comunione, siamo partecipi della stessa natura divina⁵⁹² (*koinōnoi theías phýseōs*), ciò lo si deve al fatto che l'idea biblica di comunione è connaturale alla stessa idea cristiana di Dio, connotata da quel carattere di essenziale ed interna relazionalità, per il quale egli è il Dio unico, vivente nella comunione di tre Persone, comunione che si fa evento in sé stesso e nel rapporto relazionale con il suo popolo⁵⁹³.

Il Padre chiama gli uomini alla comunione con il suo Figlio⁵⁹⁴ e grazie alla comunione con Cristo l'uomo può relazionarsi con il Padre⁵⁹⁵. Il Figlio, nella persona del Cristo, si è reso fratello agli uomini, vivente in comunione con essi, pur mai abbandonando la comunione con il Padre e l'orizzonte operativo tracciato da Lui. Così, in virtù del dono di un rapporto identificativo con Cristo, la creatura può superare l'invincibile distanza che la separa dal Creatore, resa ancor più drammatica dal peccato, e vivere in *koinōnía* con Dio: quando egli consumò in croce la sua obbedienza al Padre “il velo del tempio si squarciò in due, da cima a

⁵⁹¹ Cfr. VINCENZO FAGIOLO, *Vaticano II e Codex Iuris Canonici*, in AA.VV., *Teologia e diritto canonico*, cit., p. 44: “La specificità dell'ordinamento canonico sta quindi in questa *communio* che è insieme realtà umana, derivante dalle relazioni interpersonali e realtà divina, perché è una *communio* che nasce per iniziativa di Dio ed è verificata dallo Spirito, ancorché - anzi proprio per questo motivo racchiude l'esigenza di un ordinamento giuridico - coesista con l'egoismo e il peccato e provochi una continua tensione tra la tendenza dell'uomo a chiudersi in sé stesso e l'appello a donarsi a Dio e ai fratelli sull'esempio di Cristo”.

⁵⁹² Cfr. *2Pt* 1, 4.

⁵⁹³ Cfr. GIBERT GRESHAKE, *La fede nel Dio trinitario. Una chiave per comprendere, (An den drei-einen Gott glauben. Ein Schlüssel zum Verstehen)*, 4° ed., Queriniana, Brescia, 2012, p. 17.

⁵⁹⁴ Cfr. *1Cor* 1, 9.

⁵⁹⁵ Cfr. *Gv* 1, 3; *2Cor* 13, 13; *Eb* 10, 19-22.

fondo”⁵⁹⁶, quasi a voler significare che l’invalidabile linea di divisione tra Dio e l’uomo peccatore era stata abbattuta⁵⁹⁷.

Il rapporto di ogni cristiano con Cristo, a sua volta, è frutto dell’azione dello Spirito, il quale, alimentando la fede, consente il superamento del puro rapporto della memoria storica di Gesù, interiorizzandone la presenza, al punto di potersi rivolgere a Dio con le stesse parole di “*Abbà, Padre*”⁵⁹⁸. Raccogliendo tutta la ricchezza del mistero della comunione che introduce alla realtà trascendente di Dio, Paolo rivolge il saluto conclusivo della sua seconda lettera alla comunità di Corinto, augurandole di vivere sempre “nella comunione dello Spirito Santo, per la grazia del Signore nostro Gesù Cristo, la quale ci colloca e ci conserva sotto l’amore del Padre”⁵⁹⁹.

L’elemento della comunione, dunque, che costituisce l’anima della Chiesa, è tutta e totalmente derivata da un’altra, più alta e misteriosa, quella delle Persone divine nell’unità dell’unico Dio. Si tratta di un dato acquisito e fondamentale della fede che il Concilio Vaticano II ha voluto porre a fondamento di tutto il proprio discorso ecclesiologicalo sulla Chiesa, quale popolo adunato nel nome del Padre, del Figlio e dello Spirito Santo⁶⁰⁰.

Dall’evento dell’incarnazione del Figlio di Dio, dalla sua vicenda umana e da tutta la trama dei rapporti umani che egli ha tessuto con i suoi contemporanei e che si prolunga, grazie alla progressiva testimonianza, con tutti coloro i quali, lungo la storia, credono in Lui, deriva l’attualizzazione del dono della comunione, *rectius* della partecipazione dell’uomo alla natura divina, nel tessuto dei rapporti

⁵⁹⁶ Cfr. *Mc* 15, 38; *Ef* 2, 13-17; *Eb* 7, 19.

⁵⁹⁷ Cfr. SEVERINO DIANICH, *La comunità cristiana e le sue diverse forme*, cit., p. 15.

⁵⁹⁸ Cfr. *2Cor* 5, 16; *Rm* 8, 14-15.

⁵⁹⁹ Cfr. *2Cor* 13, 13.

⁶⁰⁰ Cfr. GERHARD LUDWIG MÜLLER, *La comprensione trinitaria fondamentale della Chiesa nella Costituzione “Lumen Gentium”*, in PEDRO RODRÍGUEZ (a cura di), *L’ecclesiologia trent’anni dopo la “Lumen Gentium”*, cit., p. 20.

interpersonali concretamente intrecciati e vissuti dagli individui⁶⁰¹. In questo modo la comunione, pure senza limitarsi nella sua ampiezza di dono divino, viene a compiersi visibilmente e storicamente nella grazia di Cristo, cioè del Figlio di Dio che si incontra soltanto nella sua vicenda di uomo, traducendosi nell'esperienza umana in quella forma concreta di relazionalità che egli, per primo, ha praticato⁶⁰².

Ne consegue, dunque, una nuova rete relazionale, nella quale tutti coloro che lo accolgono, come fratelli che “hanno in comune il sangue e la carne”, formano una vera e propria fraternità con lui e tra di loro. È un'umanità del tutto nuova che nasce quando, della vecchia umanità, “egli è divenuto partecipe, per ridurre all'impotenza mediante la morte colui che della morte ha il potere, cioè il demonio, e liberare così quelli che per il timore della morte erano soggetti a schiavitù per tutta la vita”⁶⁰³.

La dedizione all'uomo nella ricerca di una comunione profonda, come appare chiaro anche nell'autocoscienza di Paolo, non costituisce il puro e semplice compimento di un precetto di tipo etico, quasi che Cristo riunisse il popolo, in quanto simile a lui, per il solo fatto di credere e dando il comandamento di amare e vivere in comunione. Vi è un *quid pluris*: l'appartenenza interiore a Cristo, al punto da disprezzare ogni altra forma di appartenenza, in una vita che si sostiene in virtù della resurrezione, partecipando alle sue sofferenze⁶⁰⁴. La Chiesa, quindi, si

⁶⁰¹ Cfr. GIANFRANCO CALABRESE, *Per un'ecclesiologia trinitaria. Il mistero di Dio e il mistero della Chiesa per la salvezza dell'uomo*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1999, p. 36.

⁶⁰² Sul punto cfr. SEVERINO DIANICH, *La comunità cristiana e le sue diverse forme*, cit., p. 17: “È impressionante la sequenza di eventi e di incontri di Gesù, narrata dal terzo capitolo del Vangelo di Marco. All'inizio guarisce la mano paralizzata di un uomo, poi si ritira sulle sponde del lago ma viene seguito dalla folla che lo sta schiacciando, per cui è costretto a salire su una barca, quindi va sulla montagna per costituire il gruppo dei Dodici; sceso si rifugia in una casa per mangiare ma non riesce a farlo perché di nuovo la folla lo assale, al punto che i suoi parenti temono che sia fuori di sé e vorrebbero portarselo via; quando poi giunge anche sua madre egli proclama: «Chi compie la volontà di Dio, costui è mio fratello, sorella e madre»”.

⁶⁰³ Cfr. *Eb* 2, 11-15.

⁶⁰⁴ Cfr. *Fil* 3, 7-14.

costituisce in virtù del dono del Padre, che fa vivere i credenti nella comunione con il Figlio, grazie al soffio vitale dello Spirito. Essa vive dell'energia della risurrezione e, allo stesso tempo, diviene partecipe della passione del Signore, da lui vissuta in mezzo agli uomini, in obbedienza al Padre.

Di qui ne consegue che una spiritualità nella quale i credenti considerassero la loro comunione un puro imperativo etico, ovvero un insieme di condizioni giuridiche disciplinanti la loro appartenenza ecclesiale, dimenticando che essa è un dono divino che li sovrasta e li avvolge, “ridurrebbe la Chiesa ad un'aggregazione esistente solo in forza di un patto sociale e dell'osservanza da parte dei suoi membri delle sue norme statutarie”⁶⁰⁵. Se così fosse, certamente la Chiesa potrebbe restare facilmente determinata entro i suoi confini statutari, non potendo condividere la comunione che la costituisce con nessuno al di fuori dei confini medesimi⁶⁰⁶. Al contrario, la coscienza di sussistere nell'ambito del grande disegno di salvezza universale del Padre e di essere opera dello Spirito, che non conosce confini nella sua azione, consente di autocomprendersi come mistero divino, mentre il rapporto con Cristo e la vicenda vissuta fra gli uomini la declina nei termini di un'aggregazione umana determinata e storicamente percepibile⁶⁰⁷.

Essa è il luogo nel quale il mistero di grazia della comunione si fa visibile; se oggi il termine comunità è di gran lunga preferito per indicare l'aggregazione dei cristiani, rispetto al precedente uso ecclesiologico del concetto di società⁶⁰⁸, ciò lo si deve proprio alla necessità di fuggire il

⁶⁰⁵ Cfr. SEVERINO DIANICH, *La comunità cristiana e le sue diverse forme*, cit., p. 18.

⁶⁰⁶ Cfr. HANS URS VON BALTHASAR, *Punti fermi*, Rusconi, Milano, 1972, p. 279: “L'interrogativo più arduo che oggi si pone a noi in merito alla Chiesa è quello dei suoi confini. Ne ha veramente?”.

⁶⁰⁷ Cfr. BRUNO FORTE, *La Chiesa della Trinità. Saggio sul mistero della Chiesa comunione e missione*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 1995, p. 74.

⁶⁰⁸ Cfr. JEAN MARIE DONEGANI, *C'è un futuro per la parrocchia? Soggettivismo, ricerca di senso e servizio della Chiesa*, in *Rivista del Clero italiano*, 89, 2008, p. 412: “Oggi viviamo in forme societarie e non più comunitarie: ciò non significa solo che ci troviamo dentro una società, quanto piuttosto che noi viviamo delle forme societarie, ovvero che ci identifichiamo in forme collettive plurali ed effimere. Mentre in una

rischio di appiattimento dell'idea di Chiesa su una realtà prettamente umana e del tutto interpretabile senza il ricorso alla dimensione misterica, della quale poter essere parte anche senza quell'esperienza personale, profonda e libera, che è l'accoglienza di un mistero di grazia nell'atto di fede⁶⁰⁹.

A discapito della stretta correlazione, quasi prodromica, tra comunione e comunità, rimane, tuttavia, fondamentale non operare un'indebita confusione tra i due piani: la comunità ecclesiale, invero, è un'aggregazione di individui ben determinata, fondata sulla fede condivisa in Cristo, vissuto tra gli uomini, morto, risorto e Signore, dotata di sue proprie regole di convivenza e di proprie celebrazioni rituali⁶¹⁰; comunione è una condizione di grazia, per la quale anche uomini esterni alla comunità ecclesiale sono chiamati dal Padre⁶¹¹, in via recondita, attraverso il suo Spirito, che agisce al di là di ogni confine umano, a vivere uniti interiormente al mistero di Cristo.

comunità un individuo appartiene ad un insieme umano, storico, reperibile in modo oggettivo, dentro una società si possono rivestire identità multiple, mutevoli e qualche volta contraddittorie”.

⁶⁰⁹ Cfr. JOSEPH RATZINGER, *Il nuovo Popolo di Dio. Questioni ecclesologiche*, cit., p. 89: “Se ora la comunità dei credenti (non il singolo cristiano) appare quale ‘sposa’ (2Cor 11, 2; Ef 5, 22-23), allora ciò significa, anzitutto, che questa comunità rivendica il diritto di essere il nuovo popolo di Dio. Ma l’idea vetero-testamentaria viene notevolmente modificata, poiché ora si dice: la comunità è popolo di Dio per il fatto che è sposa di Cristo e converge a costituire con lui, con il Figlio, l’unità di un unico corpo spirituale (‘pneuma’). L’antica idea di popolo, che stava un tempo dietro l’immagine della sposa, è così ampiamente abbandonata e superata verso un’unità del tutto nuova: la Chiesa è ‘popolo’ in quanto è una cosa sola con Cristo Gesù, realmente unita a lui”.

⁶¹⁰ *Ivi*, p. 106: “[...] come il popolo di Israele, pur nella sua dispersione su tutta la terra, era divenuto ed era rimasto uno attraverso il tempio, nel quale e attorno al quale realizzava ogni anno, nella celebrazione pasquale, la sua unità, così le comunità dei fedeli di Cristo, disperse nei diversi luoghi, divennero una cosa sola in forza del nuovo tempio, e cioè del corpo del Signore. Essi sono una cosa sola come *ecclesia*, cioè come assemblea del culto di Dio, in cui mangiano l’unico pane che li fa un solo corpo, in cui professano l’unica parola tramite la quale sono un solo spirito. Essi non hanno più bisogno di un tempio geograficamente unico, né hanno più bisogno dell’unità della discendenza e del sangue, poiché possiedono un’unità più profonda: l’unità dell’unico pane, attraverso il quale il Signore li unisce tra di loro e con sé stesso [...]”.

⁶¹¹ *Ivi*, p. 111: “La Chiesa non può e non deve rassegnarsi a lasciare a sé stessi coloro che sono separati dalla sua comunione o addirittura a non prendere sul serio la loro esistenza cristiana”.

La comunità cristiana giunge a formarsi laddove la notizia di Cristo e la memoria di fede in lui, passando da una persona all'altra, producono l'aggregarsi dei cristiani fra di loro, sino a formare una comunità. Tutto è conseguenza dell'evento del figlio di Dio fatto uomo, vissuto da uomo in un certo luogo ed in una certa epoca storica, sì che la notizia di lui e della sua vicenda possa essere accolta con fede anche altrove ed in tempi successivi⁶¹²: quando e dove essa giunge, ed è accolta grazie al dono della fede, lì nasce la Chiesa. Il mistero della comunione, peraltro, non subisce condizionamenti di tipo contingente, mentre l'aggregazione comunitaria, storicamente verificabile, resta condizionata alla effettiva trasmissione della memoria di Cristo.

Significativo, sul punto, è il fatto che nel simbolo apostolico si professi la fede nella Chiesa e nella "comunione dei Santi"⁶¹³; se da un lato, infatti, sussiste una Chiesa fondata sulla conoscenza di Cristo e del suo messaggio, dall'altro c'è una *communio* che lega tra loro tutti i santi, noti ed ignoti, viventi sulla terra o gloriosi in cielo, appartenenti in maniera visibile alla comunità o esterni ad essa, ma tali in quanto hanno accolto in sé il dono divino della comunione, vivendolo nella giustizia e nell'amore⁶¹⁴. Nella dimensione della storia umana, segnata dal peccato, qualsiasi forma di distinzione reca in sé il germe della contrapposizione. L'autoidentificazione di un gruppo umano ben determinato porta, sovente, con sé anche la contrapposizione e ciò può verificarsi anche nel caso della Chiesa, sia per la responsabilità di altri gruppi umani, sia a causa dei suoi stessi membri.

La Chiesa, in realtà, è la manifestazione storica della comunione; dunque la sua è una missione di unità e di pace. "Tutto questo, però, viene da Dio, che ci ha riconciliati con sé mediante Cristo e ha fatto a noi

⁶¹² Cfr. RUDOLF SCHNAKENBURG, *La Chiesa nel Nuovo Testamento*, Morcelliana, Brescia, 1961, p. 128.

⁶¹³ Sul punto cfr. GIANNI COLZANI, *La comunione dei Santi. Unità di cristologia e di ecclesiologia*, Marietti, Casale Monferrato, 1983, pp. 13-30.

⁶¹⁴ Cfr. JOHN NORMAN DAVIDSON KELLY, *I simboli di fede nella Chiesa antica. Nascita, evoluzione, uso del credo*, Edizioni Dehoniane, Napoli, 1987, pp. 383-392.

il ministero della riconciliazione”⁶¹⁵. Autoidentificarsi, distinguersi e non opporsi, ma essere fermento di unità tra uomini e popoli: questa è la vocazione della Chiesa⁶¹⁶. Essa può giungere a realizzazione unicamente allorquando i credenti vivano nella consapevolezza che la loro relazione e la loro unità è manifestazione di un dono di Dio, che si pone ben oltre il loro aggregarsi in una comunità ben indentificabile dentro la società umana. Il nocciolo duro di questa particolare forma di comunità non è dato, quindi, dalla bontà dei rapporti, bensì dalla fede comune in Cristo, che mantiene i credenti, a discapito dei peccati, nella grazie del loro radicamento nel Figlio, donata dal Padre ed animata dallo Spirito.

Il cruciale passaggio dal dono *absconditus* della comunione alla pubblica epifania della Chiesa sulla scena dem mondo avviene, nella tradizione cattolica, attraverso una ben precisa struttura ecclesiale, definita e dotata di una sua determinatezza, anche giuridicamente formulabile⁶¹⁷, che permette alla Chiesa di inserirsi nella società con una specifica identità strutturale, senza risultare omologabile alle strutture proprie della società civile. Essa è chiamata a cercare nella sua natura di Chiesa di Cristo la determinazione della sua struttura, non condizionabile esclusivamente da contingenze di natura storica.

Se le indicazioni neo-testamentarie circa la struttura istituzionale della Chiesa si rivelano alquanto scarse, il suo senso fondamentale può ricavarsi dal duplice rapporto che essa ha con Cristo: da un lato come

⁶¹⁵ Cfr. *2Cor* 5, 18.

⁶¹⁶ Cfr. SEVERINO DIANICH, *La comunità cristiana e le sue diverse forme*, cit., p. 20.

⁶¹⁷ Cfr. MARIO TEDESCHI, *La comunità come concetto giuridico*, in IDEM (a cura di), *Comunità e soggettività*, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2006, p. 11, il quale osserva: “La dimensione antropologica e sociologica delle comunità [...] è preliminare rispetto a quella giuridica. Ma, nonostante il diritto sia - al pari di queste ultime - una scienza sociale ed umana, tali presupposti vengono in qualche modo sottovalutati dai giuristi che pervengono a un’accezione meno pregnante e più ampia del termine comunità [...] individuando, per tal verso, quell’insieme di persone che partecipano - volontariamente o meno - a un progetto comune [...]. E che queste vivano prima su un piano sociale, politico o religioso, e solo in un secondo momento giuridico, ha scarsa rilevanza perché il concetto giuridico di comunità non può prescindere dai suoi contenuti sostanziali, non ha carattere meramente formale, ma serve a qualificare quei soggetti che, raccolti in comunità, rinvergono la loro identità in valori comuni [...]”.

derivazione storica della predicazione e dell'opera temporalmente collocata di Gesù; dall'altro come creatura dello Spirito, corpo di Cristo a lui misticamente unito. Il Concilio Vaticano II, dal canto suo, propone una Chiesa che scaturisce dal costato aperto di Cristo in croce, *id est* dall'oblazione che egli ha compiuto nella sua vita, al Padre, per la salvezza degli uomini. Non è, allora, semplicemente la decisione di Cristo di fondare la Chiesa e darle origine, ma la comunicazione agli uomini della sua comunione con il Padre e lo Spirito Santo⁶¹⁸.

La distinzione tra questa relazione misterica ed un rapporto puramente di tipo storico-istituzionale si colloca nel fatto che in quest'ultimo, più che la relazione con la persona del fondatore, si costituisce un rapporto formale con la sua autorità, in ordine al suo messaggio da custodire e trasmettere. Il rapporto di tipo misterico della Chiesa con il suo fondatore non esclude tutto questo, ma si costituisce, scavalcando i confini della dimensione storica, con la distanza che essa sancisce fra il passato del fondatore ed il presente, nell'unione con il Cristo risorto⁶¹⁹. Ciò è possibile in quanto il rapporto si gioca all'interno della coscienza dei credenti, nella libera decisione e nella personale espressione della propria fede, per cui le dinamiche della relazione tra Chiesa e Cristo sono sempre determinate anche dai rapporti soggettivi di coloro che la compongono e, quindi, debordano inevitabilmente dai

⁶¹⁸ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 3: "È venuto quindi il Figlio, mandato dal Padre, il quale ci ha scelti in lui prima della fondazione del mondo e ci ha predestinati ad essere adottati in figli, perché in lui volle accentrare tutte le cose (cfr. *Ef* 1, 4-5). Perciò Cristo, per adempiere la volontà del Padre, ha inaugurato in terra il regno dei Cieli e ci ha svelato il mistero di lui, e con la sua obbedienza ha operato la redenzione. La Chiesa, ossia il regno di Cristo già presente in mistero, per la potenza di Dio cresce visibilmente nel mondo. Questo inizio e questa crescita sono significati dal sangue e dall'acqua, che uscirono dal costato aperto di Gesù crocifisso (cfr. *Gv* 19, 34), e sono preannunziati dalle parole del Signore circa la sua morte in croce: «Ed io, quando sarò levato in alto da terra, tutti attirerò a me» (*Gv* 12, 32)".

⁶¹⁹ Cfr. PAOLO GAMBERINI, *Questo Gesù (At 2, 32). Pensare la singolarità di Gesù Cristo*, cit., p. 133: "La risurrezione, allora, prima di trasformare i discepoli, ha effetto su Gesù: questi è vivo ma non della vita che ha avuto prima. Potremmo dire, dunque, che il Gesù pre-pasquale rende possibile la domanda e non tanto la risposta crisologica".

confini di una struttura giuridicamente determinata, rigida o permanente. Tale rapporto interiore con il Risorto conferisce alla Chiesa un respiro di libertà, consentendole di spaziare nei tempi e nei luoghi più diversi, nella imprevedibilità degli eventi e nella perenne novità delle espressioni della sua fede e delle dinamiche della sua missione⁶²⁰.

Un siffatto tipo di relazione con Cristo costituisce l'anima della Chiesa, sebbene non sia suscettibile di essere esaminato secondo canoni dell'esclusività. Il suo rapporto con Gesù, in quanto uomo vissuto tra gli uomini in determinate coordinate spazio-temporali, in un preciso contesto, autore storicamente determinato di parole ed eventi precisi, resta, sul piano storico, un dato costitutivo della Chiesa. Nasce, invero, dalla trasmissione da persona a persona, da una generazione all'altra e da una regione all'altra, della notizia e della memoria di fede in Cristo, conosciuto così come fu testimoniato dagli apostoli, i quali furono in grado di attestare: "Ciò che era fin da principio, ciò che noi abbiamo udito, ciò che noi abbiamo veduto con i nostri occhi, ciò che noi abbiamo contemplato e ciò che le nostre mani hanno toccato, ossia il Verbo della vita, [...] noi lo annunziamo anche a voi, perché anche voi siate in comunione con noi"⁶²¹.

Il rapporto della Chiesa con Cristo non si fonda, dunque, su esperienze mistiche individuali di alcuni credenti, bensì, al contrario, nella forte memoria storica degli apostoli, i quali hanno comunicato ad altri la loro testimonianza. Da tali considerazioni deriva la necessità, per la comunità cristiana, di dotarsi di strutture adeguate ed idonee a fare dell'evento comunicativo della fede, non già un evento sporadico, ma

⁶²⁰ Cfr. HENRI DE LUBAC, *Meditazione sulla Chiesa*, Jaca Book, Milano, 1979, pp. 31-32: "Se è vero che un popolo è «un gruppo di esseri ragionevoli, uniti fra loro dall'amore verso lo stesso oggetto», si può ben dire che i cristiani di tutti i tempi e di tutte le nazioni, di ogni razza e di ogni civiltà formano un solo popolo unito dall'amore per il Cristo [...]. Dappertutto il loro sguardo è lo stesso [...] per tutti ai loro occhi il nome di Gesù è un'alba serena, ai loro orecchi è il richiamo stesso della vita [...]. In questo modo tutti i membri della grande famiglia del Cristo si riconoscono e si chiamano". Il passo è di S. AGOSTINO D'IPPONA, *De civitate Dei*, 19, 24 (PL 41, 655).

⁶²¹ Cfr. *Gv* 1, 1-3.

una precisa e determinata tradizione, ove garantire la fedele trasmissione dell'originaria testimonianza.

Ogni singola comunità, diversa dall'altra per profili sociologici, teologici, culturali, e giuridici, non è costituita da un semplice insieme di aggregazioni di individui⁶²², ma rappresentano, *sic et simpliciter*, l'intera Chiesa di Cristo, in forza della comune professione di fede nel Risorto. Nella ricerca di una comprensione della natura della Chiesa e, dunque, delle ragioni del suo strutturarsi secondo regole ben definite ed istituzioni proprie, non va mai dimenticato il suo non essere fine a sé stessa: così come, infatti, essa si costituisce nell'evento della comunicazione della fede annunciata, accolta e condivisa, allo stesso modo la sua esistenza si lega alla funzione di comunicare la medesima fede "ad ogni uomo, in ogni tempo, fino alla fine del mondo"⁶²³. Il Concilio Vaticano II ne assimila la struttura a quella sacramentale, per sottolineare come la Chiesa non sia un punto di arrivo della tensione dell'uomo alla salvezza, bensì lo strumento portatore a tutti della grazia "dell'intima unione con Dio e dell'unità di tutto il genere umano"⁶²⁴.

Non può, dunque, comprendersi in maniera corretta la natura della comunità senza evidenziarne i tratti relazionali, non soltanto a livello endemico, ma anche nei rapporti esterni ad essa. Le differenti situazioni contingenti nelle quali essa si trova finiscono, irrimediabilmente, per incidere sulla sua autocoscienza, nonché sugli sviluppi della sua struttura pur conservando essa la sua essenziale natura di fedele portatrice al mondo della tradizione di fede apostolica. Le comunità di cui la Chiesa si compone sono differenti tra loro, non soltanto in dipendenza della diversa qualità e delle dissimili vocazioni di coloro che le compongono,

⁶²² Cfr. MARIO TEDESCHI, *La comunità come concetto giuridico*, cit., p. 18, il quale evidenzia come "la comunità non è [...] una sovrapposizione di soggetti, ma qualcosa di diverso, e questi debbono poter trovare nella comunità la possibilità di esplicitare liberamente le loro facoltà, nel perseguimento di un bene comune, ma senza alcuna costrizione sul piano personale".

⁶²³ Cfr. *Mt* 28, 18-20.

⁶²⁴ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 1.

ma anche in rapporto al mondo in cui vivono e verso il quale sono debitrice del Vangelo di Cristo.

La funzione evangelizzatrice, quindi, appartiene alla sua natura più intima e profonda, facendo in modo che l'intera comunità cristiana abbia come dovere fondamentale non tanto la cura della sua vita interna, quanto la relazione con l'*aliud a se*. Il costituirsi della Chiesa in forza della libera decisione di fede dei suoi membri, della diversità dei carismi, ed il relazionarsi con popoli, culture e dimensioni in evoluzione, pertanto, le impone una capacità di espressione che parta dalla pluralità dei soggetti che la compongono, nonché una continua lettura dei segni dei tempi, ai fini di una efficace comunicazione del messaggio salvifico. Se, dunque, il dono divino della comunione prende forma nella comunità dei credenti e se le comunità all'interno delle quali i fedeli si ritrovano a vivere la loro comunione sono molteplici e diverse, sparse in tutto il mondo, ci si chiede quale sia, allora, il luogo della *communio* universale dell'unica Chiesa di Cristo, ove i fedeli si riuniscono in una loro azione comunitaria, prescindendo dalle distinzioni tra le diverse aggregazioni ecclesiali e coltivando la percezione di fede nel vivere la comunione nella sua dimensione più profonda ed universale.

La risposta difficilmente potrebbe piegare in una direzione diversa che non sia quella dell'eucaristia: “una sola preghiera, una sola supplica, una sola mente, una sola speranza nella carità, nella gioia purissima che è Gesù Cristo, del quale nulla è meglio. Accorrete tutti come all'unico tempio di Dio, intorno all'unico altare che è l'unico Gesù Cristo che procedendo dall'unico Padre è ritornato a lui unito”⁶²⁵. Il Concilio Vaticano II, da parte sua, si riallaccia a tale tradizione affermando che “ogni volta che il sacrificio della croce, col quale Cristo nostro agnello pasquale è stato immolato, viene celebrato sull'altare, si rinnova l'opera della nostra redenzione. Ed insieme, col sacramento del pane eucaristico,

⁶²⁵ Cfr. S. IGNAZIO DI ANTIOCHIA, *Lettera ai cristiani di Magnesia*, VII, 1-2, PG 5, 668.

viene rappresentata ed effettuata l'unità dei fedeli, che costituiscono un solo corpo in Cristo"⁶²⁶.

Una tale attenzione centralizzata all'*actio Christi* non conduce ad un depotenziamento della dimensione comunitaria concretamente sperimentabile, chiudendo il sacramento nello spazio di un estenuato individualismo spiritualistico. Resta la vitale esigenza di celebrare il sacramento come esperienza di comunione vissuta nella corporeità concreta dei rapporti umani interpersonali, sia all'interno di una determinata comunità ecclesiale, sia nelle sue sporgenze e nelle sue ramificazioni all'interno della comunità umana. Ne deriva una comunità aperta ad ogni fedele, impegnata nell'incontro e parte consapevole del grande popolo di Dio al quale è data la grazia di comunione al di là di ogni distinzione di tipo personale.

Quando la comunità assume, realmente, una consapevolezza della dimensione universale del gesto eucaristico, percepisce, di conseguenza, anche l'incongruenza di qualsiasi prassi tendente alla privatizzazione, giacché il voler vivere la grazia della comunione universale senza esercitare la relazione concreta con l'assemblea del popolo di Dio riunito dalla fede renderebbe vuota e priva di senso l'esperienza della Chiesa. Peraltro, se Cristo avesse perseguito la missione di aprire all'uomo la via della riconciliazione universale, ponendolo in relazione diretta con il Padre senza farlo passare attraverso la relazione concreta con gli altri uomini, sarebbe stato sufficiente il suo insegnamento, senza una vita vissuta singolarmente in un'avventura umana, fatta di incontro e scontro con la realtà fino alla passione e morte⁶²⁷. È nella concretezza dei rapporti umani che Cristo ha portato il mistero della grazia e la realizzazione della sua missione, ed è "in un ambito imperniato sulle relazioni interpersonali che è possibile reggere meglio la tensione

⁶²⁶ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 3.

⁶²⁷ Cfr. SEVERINO DIANICH, *La comunità cristiana e le sue diverse forme*, cit., p. 93.

crescente tra fede cristiana e vita quotidiana, creando il contesto per un'evangelizzazione più profonda⁶²⁸.

Da un punto di vista teologico, il concetto di comunità cristiana non sembra, dunque, connotarsi tanto per il termine “comunità”, quanto, piuttosto, per il suo qualificativo “cristiana”; nonostante, invero, alcuni tentativi di conferire spessore teologico ad un tale concetto⁶²⁹, non si è pervenuti ad una unitarietà di vedute. Nel momento in cui, infatti, si parla di comunità nell'ambito sia della teologia che della pastorale, si assumono definizioni che, di volta in volta, promanano dalle scienze umane; allorché, invece, si parla di comunità cristiana, entrano in gioco prerogative connesse alla teologia *stricto sensu* intesa⁶³⁰.

Riflettendo, poi, sull'uso del termine comunità in ecclesiologia⁶³¹, ci si accorge facilmente che la vera categoria teologica, messa in evidenza sulla scorta delle acquisizioni conciliari, è quella del popolo di Dio, sentendosi addirittura il bisogno di coniare l'espressione “comunità di popolo”⁶³², manifestando, in questo modo, l'insufficienza teologica

⁶²⁸ Cfr. MEDARD KEHL, *La Chiesa. Trattato sistematico di ecclesiologia cattolica*, cit., p. 225.

⁶²⁹ Cfr. FRANÇOIS MOOG, *Le recours à la communauté en ecclésiologie au XX^e siècle*, in *Lumen Vitae*, LXI, 2006, IV, p. 377, il quale ricorda che la prima volta che si considera teologicamente la comunità è all'interno dell'Enciclica “*Mediator Dei*”, ove il termine assume la connotazione di essere soggetto collettivo, il “noi”, in relazione con Cristo capo.

⁶³⁰ Cfr. CONSIGLIO ECUMENICO DELLE CHIESE, *Terza Assemblea. Rapporti delle Sezioni. Nuova Delhi, 19 novembre-5 dicembre 1961*, in *Enchiridion della Conferenza Episcopale Italiana*, vol. V, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1961, p. 277, ove si evidenzia come le esperienze dei piccoli gruppi siano state utili al rinnovamento della Chiesa e per una sua percezione come comunità: “Parlare della Chiesa come comunità significa prendere le distanze da concezioni che la vedono come un'istituzione o un organismo e intenderla, invece, come la società di coloro che sono chiamati insieme dallo Spirito Santo e professano nel battesimo la loro fede in Cristo, Signore e Salvatore”.

⁶³¹ Cfr. UMBERTO CASALE, (voce) *Comunità*, in *Dizionario di ecclesiologia*, Città Nuova, Roma, 2010, pp. 307-322.

⁶³² Cfr. GHISLAIN LAFONT, *Immaginare la Chiesa cattolica. Linee e approfondimenti per un nuovo dire e un nuovo fare della comunità cristiana*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 1998, p. 95, il quale, dopo aver assunto le categorie di “corpo” e “popolo” come capaci di significare la totalità della Chiesa, parla delle comunità cristiane come dei “gruppi concreti di credenti dove è possibile inverare la potenza e la santità che vengono dallo Spirito: la Chiesa è come comunione di comunità”.

dei termini di “comunità”⁶³³ e, per certi aspetti, di “comunione”⁶³⁴, quest’ultimo, peraltro, mai utilizzato come sinonimo di Chiesa⁶³⁵.

Non è, in ogni caso, mancato chi abbia sostenuto che “la Chiesa si realizza essenzialmente nella comunità e quale comunità”⁶³⁶. In questa prospettiva, ci si pone alla ricerca della comunità come “elemento comunitario della Chiesa”, essenziale e permanente, che vada oltre le singole forme storiche collocate nel tempo⁶³⁷. L’analisi dei testi neo-testamentari consente, secondo tale ottica, di evidenziare una comunità che sta all’interno del mistero di Dio per la sua Chiesa, definendone, in profondità, la natura.

La Chiesa è, quindi, “indicibilmente molto più che la fluttuante assemblea dei convocati, la quale si scioglie non appena sia raggiunto lo scopo della riunione; la Chiesa è comunità nella sua essenza più intima, comunità di quelli che sono cresciuti insieme a Cristo nella morte e resurrezione (*Rm* 6, 5) e dei molti che sono diventati un solo corpo in Cristo (*Rm* 12, 5) [...]. Si possono vedere i cristiani nelle immagini di popolo, corpo, sposa, città, tempio e casa, soltanto se li si percepisce come cresciuti così, insieme in una stabile unità comunitaria, in una personalità universale, assurti, così, ad un ‘Grande-Io’; anzi, soltanto in questo caso tali immagini avranno senso [...]. Perciò, sostanzialmente

⁶³³ Cfr. SEVERINO DIANICH - SERENA NOCETI, *Trattato sulla Chiesa*, Queriniana, Brescia, 2002, p. 218.

⁶³⁴ Cfr. BRUNO SEVESO, *La pratica della fede. Teologia pastorale nel tempo della Chiesa*, Glossa, Milano, 2011, pp. 614-616, il quale evidenzia come, malgrado l’ecclesiologia di comunione sia stata considerata, grazie al Sinodo straordinario del 1985, come ecclesiologia ufficiale del Concilio Vaticano II, ciò non solo non corrisponda al dettato conciliare, ma implichi anche una sorta di dimenticanza della portata storica della Chiesa, che la categoria di popolo di Dio esige.

⁶³⁵ In questo senso cfr. JEAN MARIE ROGER TILLARD, *Église d’Églises. L’ecclésiologie de communion*, Cerf, Paris, 1987, p. 35, n. 54, il quale evidenzia il significato più ampio che il termine “*koinōnía*” riveste rispetto a quello di “comunità”.

⁶³⁶ Cfr. FERDINAND KLOSTERMANN, *Chiesa: evento e istituzione. Riflessioni sulla problematica del potere e dell’istituzione nella Chiesa*, Cittadella Editrice, Assisi, 1976, p. 68.

⁶³⁷ Cfr. FERDINAND KLOSTERMANN, *Teologia pastorale generale della comunità*, in FERDINAND KLOSTERMANN - NORBERT GREINACHER - ALOIS MÜLLER - RICHARD VÖLKL, *La Chiesa locale. Diocesi e parrocchie sotto inchiesta. Studi di teologia pastorale - 7*, Morcelliana, Brescia, 1970, p. 47.

anche la salvezza arriva al singolo attraverso la comunità e nella comunità. Essa è mediazione, rappresentanza, possibilità, presupposto e condizione della fede, nell'antica e nella nuova Alleanza [...]. Anzi, la solidarietà salvifica del singolo con altri è così profonda che il suo individuale essere-salvo non può venire scisso dal suo 'essere-nella-comunità', e il singolo non può trovare la sua salvezza senza una unione con gli altri membri della comunità, non solo con i membri reali e visibili, ma anche, in qualche modo, con quelli ancora anonimi e perfino potenziali. Nella Chiesa non si tratta, quindi, soltanto della salvezza individuale del singolo, ma ancora e sempre della edificazione della comunità, della missione e dell'apostolato, ciò che in fondo è la stessa cosa”⁶³⁸.

Di una comunità così configurata possono tracciarsi alcune caratteristiche di fondo: la sua natura teandrica, la signoria di Cristo, come autorità, la necessità che non sia una “Chiesa di popolo” (*Volkskirche*), quanto, piuttosto, “di comunità” (*Gemeindekirche*)⁶³⁹, peregrinante in vista di una missione universale e condotta secondo una responsabilità totale e condivisa. Una simile lettura sembra, tuttavia, soffermarsi eccessivamente sul concetto di comunità essenziale e permanente, confondendola con la comunione, da un lato, e facendola coincidere con la Chiesa stessa, dall'altro. Non risulta, così, il termine comunità ad essere foriero di riflessione teologico-pastorale, bensì ciò che può dirsi della comunione e della Chiesa nella sua globalità⁶⁴⁰.

Per altri versi si è riconosciuto alla comunità la dignità di nucleo fondamentale della vita umana, giacché con tale termine si intenderebbe

⁶³⁸ *Ivi*, pp. 24-25.

⁶³⁹ Cfr. SEVERINO DIANICH, *Ecclesiologia. Questioni di metodo e una proposta*, cit., p. 186.

⁶⁴⁰ Cfr. CARMELO TORCIVIA, *La Chiesa tra comunità e fraternità*, in SEVERINO DIANICH - CARMELO TORCIVIA, *Forme del Popolo di Dio tra comunità e fraternità*, cit., p. 133, il quale osserva: “In questo senso sembra che non ci sia una fecondità teologica propria del concetto, anzi addirittura una sua non-fecondità dovuta al fatto che si neghi alle forme storiche della comunità cristiana la caratteristica teologica propria a favore della ricerca di un principio-comunità in fondo metastorico”.

una “messa in comune della vita dell’uomo e della fede cristiana da parte di un gruppo ristretto di credenti che vogliono vivere nel mondo come Chiesa”⁶⁴¹. In questa linea ermeneutica, che pure sembra lasciar fuori dal concetto di comunità realtà significative come la parrocchia⁶⁴², è proprio la corrispondenza tra Chiesa e comunità a consentire di superare quell’idea di Chiesa giuridica di matrice pre-conciliare: “La Chiesa (intesa come istituzione autoritativa) dovrebbe mirare a una comunità cristiana che sia realmente ed autenticamente comunità di credenti. Non solo la pretesa che la comunità cristiana accetti l’incondizionata sottomissione alla gerarchia causa irritazione in quanti si considerano ‘tutti fratelli’, ma si dovrebbero anche rivedere a fondo le prerogative di coloro che facilmente si fanno chiamare ‘maestri’, ‘padri’ e ‘consiglieri’ (Mt 23, 8-10); se la comunità di fede non può svincolarsi dall’esercizio dell’autorità [...] l’autorità ecclesiastica deve almeno rinunciare a qualunque potere. È questa, in definitiva, l’istanza ecclesiale assolutamente necessaria nella comunità cristiana”⁶⁴³.

La comunità cristiana, allora, è autenticamente tale se radunata sotto il vincolo della fraternità: non, dunque, in forza del suo essere comunità, che, di per sé, poco dice oltre all’essere una situazione di insieme e di gruppo, ma per il suo essere una reale fraternità, vuoi nella relazione tra i membri vuoi nel servizio al mondo⁶⁴⁴. Proprio da questa comunità, e non tanto dalla Chiesa universale, occorre partire per ricostruire il senso autentico dell’ontologia relazionale della Chiesa.

⁶⁴¹ Cfr. CASIANO FLORISTÁN SAMANES, *Comunità*, in CASIANO FLORISTÁN SAMANES - JUAN JOSÉ TAMAYO (a cura di), *Concetti fondamentali del cristianesimo*, vol. I, Borla, Roma, 1998, p. 213.

⁶⁴² Cfr. MARIO TEDESCHI, *Preliminari a uno studio dell’associazionismo spontaneo nella Chiesa*, cit., p. 69, il quale osserva: “Questa distinzione tra comunità e parrocchia [...] spiega forse il perché delle tensioni createsi tra le attuali forme di associazionismo spontaneo e la gerarchia. Nei limiti in cui la comunità laica si immedesima e si sente rappresentata dalla parrocchia, infatti, non vi è molto spazio per altre forme associative”. Cfr. anche ÉMILE DURKHEIM, *Forme elementari della vita religiosa*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963, p. 456.

⁶⁴³ Sul punto cfr. CASIANO FLORISTÁN SAMANES, (voce) *Comunione (comunità)*, in *Enciclopedia di pastorale*, vol. IV, Piemme, Casale Monferrato, 1993, p. 149.

⁶⁴⁴ *Ivi*, p. 151.

Fondamentalmente, tuttavia, una definizione corretta di comunità, applicata alla realtà ecclesiale, deve rifuggire entrambi gli eccessi. Essa è, invece, frutto di un avvenimento, la morte e resurrezione di Cristo, che chiede la sequela dei discepoli non in forma individuale, ma, appunto, comunitaria, divenendo, così, il luogo ove è realmente possibile fare ancora esperienza personale della resurrezione del Signore⁶⁴⁵.

In tal senso può legittimamente affermarsi come vi sia un principio di comunità permanente, quasi mistico, inserito nel mistero di Dio, collocato alla base delle varie forme sociali che le comunità cristiane hanno assunto nel corso dei secoli. La Chiesa, invero, non ha mai avuto una dimensione a-comunitaria, pur nella dinamica di cambiamento delle sue strutture⁶⁴⁶. Frutto della mistica è, allora, la *koinōnía* tra i credenti in Cristo, nata sin dall'inizio delle comunità cristiane per effetto di una nuova consapevolezza dei discepoli di Cristo: essere tutti figli del Padre e, dunque, fratelli⁶⁴⁷. Interessante, peraltro, è la stretta coincidenza tra la *koinōnía* dei credenti in Cristo, *id est* il principio-comunità nel punto di incontro con le varie forme sociali, ed il concetto di fraternità (*Geschwisterlichkeit*). Essa è il nome che il Nuovo Testamento e la prima epoca apostolica conferisce alla Chiesa ed alla comunità cristiana, assumendola come dato normativo e rivelativo anche a partire dalla riscoperta fatta di esso nel Concilio Vaticano II.

Da quanto evidenziato può concludersi che la categoria di comunità è andata incontro, nei tempi, a rapidi e repentini cambiamenti ontologici. La dicotomia tra la libertà individuale e la comunità fa pendere il piatto della bilancia decisamente sulla prima, seppur nel rimpianto, che qualche

⁶⁴⁵ Cfr. PAUL MICHAEL ZULEHNER, (voce) *Comunità*, in *Enciclopedia teologica*, 2° ed., Queriniana, Brescia, 1990, p. 127.

⁶⁴⁶ Cfr. PAUL MICHAEL ZULEHNER, *Teologia pastorale. II. Pastorale della comunità. Luoghi di prassi cristiana*, Queriniana, Brescia, 1992, p. 81.

⁶⁴⁷ *Ivi*, p. 87: “La ‘fraternità’ diventa così la caratteristica essenziale di una comunità cristiana. Tale ‘fraternità’, vissuta inizialmente anche in maniera molto cosciente, fu via via offuscata nel corso della storia della Chiesa. Ma il Concilio Vaticano II le ha restituito la sua importanza per la strutturazione della vita ecclesiale [...]”.

volta si trasforma in ricerca, di perdute certezze⁶⁴⁸. D'altro canto, la riflessione attuale sulla società non sembra più atteggiarsi nei termini di una radicale opposizione a quella sulla comunità⁶⁴⁹, inglobandone, invece, alcune rilevanti tematiche. Certamente una misurata presa di distanza da ogni prospettiva fusionale e costringente della comunità può costituire un valido ausilio ai fini della valorizzazione del binomio libertà-società, non rigettando tutto quanto di positivo ci sia nel concetto *de quo*.

Si continua, dunque, a parlare di comunità sia in relazione a realtà aggregate, con relazioni *face to face*, sia in relazione a realtà locali ed internazionali. In ogni caso, pur nell'evidente diversità di situazioni, si chiede che si annetta una valenza sempre positiva al concetto di comunità, che superi la coincidenza con la mera situazione relazionale in vista del perseguimento del bene comune⁶⁵⁰. Da ciò discende, inevitabilmente, l'attenzione verso l'elemento territoriale e verso una partecipazione attiva ai procedimenti decisionali, che coinvolga tutti, oltre le semplici figure di rappresentanza che, nell'ambito della fede, poco si addicono alle dinamiche condivise⁶⁵¹.

⁶⁴⁸ Cfr. CARMELO TORCIVIA, *La Chiesa tra comunità e fraternità*, cit., p. 136.

⁶⁴⁹ In senso contrario cfr. MARIO TEDESCHI, *La comunità come concetto giuridico*, cit., p. 17, ad avviso del quale “che comunità sia nozione diversa da quelle di società e di associazione [...] è del tutto assodato, e così che sottenda l'idea di partecipare, di sentirsi parte del tutto”. Per una contrapposizione netta tra “comunità espressione di vita reale” e società “formazione ideale e meccanica”, cfr. FERDINAND TÖNNIES, *Comunità e società*, Laterza, Bari, 2011.

⁶⁵⁰ *Ivi*, pp. 19-20: “Entità distinte da quelle dei singoli appartenenti, ma diverse anche da quelle che noi chiamiamo, in senso lato, persone giuridiche, siano esse associazioni, fondazioni o istituzioni. Anche se di tipo istituzionale, le comunità hanno qualcosa di diverso, che non è dato né dagli aspetti personali né da quelli reali ma dal fine comune. Per tal verso la comunità va riguardata unitariamente, ha un suo carisma, regole sue proprie, una sua autonomia. Il fatto poi che uno stesso soggetto possa partecipare a più comunità, significa che queste non sono necessariamente contrapposte e che in genere gli appartenenti sono liberi di partecipare come di uscirne, senza essere sottoposti a particolari vincoli gerarchici o a scelte definitive, anche se un'altra delle loro caratteristiche dovrebbe essere data dalla stabilità, perché stabile, non contingente, è il fine perseguito”.

⁶⁵¹ Cfr. LIBERO GEROSA, *Synodalität und Mitverantwortung auf der Ebene der Teilkirche*, in *Theologie und Glaube*, 81, 1991, p. 356.

Il senso prettamente psicologico della comunità, che pur si costruisce fattivamente con percorsi dettagliati, rinvia, però, ad una problematica che si è vista presente anche nella riflessione filosofica: la comunità è, cioè, un dato precedente ad ogni necessaria azione di costruzione di sé stessa. È il controverso problema dell'origine e della teleologia, che, da una parte, si vogliono, giustamente, eliminare per evitare le derive totalitaristiche del passato e, dall'altra, si continuano a mettere in evidenza, pur in forma edulcorata. In ciò la comunità sembra rivelare il connotato creaturale degli uomini più che la loro finitezza. La comunità implica, allora, più che un senso di proprietà di ciò che è comune e la difesa dei confini della sua appartenenza, un senso di condivisione di mancanza-debito verso gli altri, di perseguimento del bene comune, “dell'esercizio di doni che si fanno doveri nella logica dello scambio reciproco; il contrario di *communitas* è *immunitas*, non il privato”⁶⁵². La comunità si immette, allora, nella logica di quei legami pre-esistenti ai profili di associazione e contratto, ed in questo consiste la forza della sua stabilità nel tempo. L'alternativa, dunque, non è tanto tra una Chiesa-società, quasi delineata a mo' di “agenzia di servizi religiosi”⁶⁵³ ed una antitetica Chiesa-comunità, bensì tra un'istituzione ecclesiastica tendenzialmente chiusa ed una realtà aperta, capace di intrecciarsi dentro il complesso sociale di tutte le altre istanze della vita, per le quali il Vangelo può offrire la sua risposta o, semplicemente, uno stimolo a ricercarla⁶⁵⁴.

Se si continua a parlare di “comunità”, sia in ecclesiologia che in teologia, ciò si verifica in quanto si vuol prendere le distanze da quella ecclesiologia societaria pre-conciliare, e, soprattutto, giacché si intende operare un riferimento alla necessità, funzionale ad un corretto approccio all'appartenenza ecclesiale, di un adeguato sviluppo delle relazioni

⁶⁵² Cfr. CARMELO TORCIVIA, *La Chiesa tra comunità e fraternità*, cit., p. 137.

⁶⁵³ Cfr. MEDARD KEHL, *Kirche als “Dienstleistungorganisation”?* *Theologische Überlegungen*, in *Stimmen der Zeit*, 218, 2000, p. 397.

⁶⁵⁴ Cfr. SEVERINO DIANICH, *Diritto e teologia. Ecclesiologia e canonistica per una riforma della Chiesa*, cit., p. 42.

interpersonali e della partecipazione attiva ai processi di decisione. E ciò accade significativamente anche nel caso della parrocchia⁶⁵⁵, la cui identità era prima legata al territorio ed ora, invece, alla comunità⁶⁵⁶. D'altra parte, se tale ipotesi corrisponde al vero, si può ragionevolmente dedurre che, generalmente in campo teologico, ma anche nelle concrete pratiche ecclesiali, ci si ritrova in una logica di tipo osmotico, che non sembra beneficiare degli apporti della riflessione filosofica. Invero, a fronte di questi contributi, la teologia non riesce a dire un *aliquid novi* e di significativo allorquando rimanga legata al puro e semplice concetto di "comunità", rinviando, così, per la sua specifica riflessione ad altri temi per essa maggiormente usuali ed originali, quali comunione⁶⁵⁷, popolo di Dio, sinodalità, collegialità, rapporto clero-laici, rapporto Chiesa-mondo. Al contrario, utilizzando il termine "comunità cristiana", come il luogo in cui si devono realizzare alcuni imperativi provenienti dall'evento storico di Cristo, il concetto di comunità si arricchisce di un significato tutto nuovo e peculiare, che non trova analogie in altre fattispecie, arricchito dal legame fraterno⁶⁵⁸ in forza della figliolanza al Padre, acquistata da Cristo stesso.

⁶⁵⁵ Cfr. ALPHONSE BORRAS, *La parrocchia. Diritto canonico e prospettive pastorali*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1997, p. 33.

⁶⁵⁶ Cfr. KARL RAHNER, *Cambiamento strutturale della Chiesa nella società futura*, in IDEM, *Sollecitudine per la Chiesa. Nuovi saggi*, Edizioni San Paolo, Roma, 1982, p. 478 ss, ove l'illustre A., sulla scorta del più ampio dibattito tra Chiesa di popolo e Chiesa-comunità, prevede, in una Chiesa del futuro, accanto al principio territoriale, espresso generalmente dalle parrocchie tradizionali, tipologie di parrocchie-comunità vive, "basate su principî personali".

⁶⁵⁷ È soprattutto questo il tema ad essere focalizzato allorquando si parli di comunità: si pensi a quel filone ecclesiologico che prende il nome di "ecclesiologia di comunione" (e non "di comunità"), giacché tale termine, per il suo intrinseco rimando alle relazioni trinitarie, dice molto più della Chiesa. Sul punto cfr. FRIEDRICH HAUCK, *κοινός - κοινωνός*, in *Grande Lessico del Nuovo Testamento*, vol. V, Paideia, Brescia, 1969, cc. 671-726; CARLO MARIA MARTINI, (voce) *Comunità primitiva*, in *Dizionario teologico interdisciplinare*, vol. I, Marietti, Torino, 1977, p. 550. Cfr. anche PIER CESARE BORI, *KOINONIA. L'idea della comunione nell'ecclesiologia recente e nel Nuovo Testamento*, cit., p. 70.

⁶⁵⁸ Cfr. PIERO CODA, *Per una fondazione teologica della categoria politica di fraternità*, in ANTONIO MARIA BAGGIO (a cura di), *Il principio dimenticato. La fraternità nella riflessione politologica contemporanea*, Città Nuova, Roma, 2007, p. 104: "[...] la fraternità non è più da viverci soltanto entro il recinto sacro dell'alleanza, ma con tutti [...] in Cristo; la relazione di fraternità - di comunione, cioè, e di

“Comunione è il mistero ecclesiale di quella rete di rapporti interpersonali che l’amore cristiano risana, vivifica, suscita; è il nome dell’accoglienza reciproca dei figli di Dio. La forma ecclesiale di questa comunione è quella della fraternità; dove il modello fraterno vuole forse meno indicare la Chiesa secondo l’analogia della comunità dei fratelli secondo la carne, e piuttosto evidenziare il riferimento al Padre celeste di cui tutti si è figli. La fraternità ecclesiale che dà forma al mistero della comunione è dunque quel vincolo che è originato dalla comune figliolanza rispetto a Dio Padre”⁶⁵⁹.

Non una forma giuridica preconstituita, dunque, ma la riunione di tutto il popolo di Dio crea la comunità, nella sua varietà di condizioni di vita e di carismi, anche dell’essere “Chiesa di soglia”⁶⁶⁰, che si ritrova nella casa comune, per offrire al Padre il sacrificio di riconciliazione dal quale attingere grazia, poiché “la Chiesa risplenda in mezzo agli uomini come segno di unità”⁶⁶¹. Quanto più questo pilastro di unità viene sentito come vero e reale fondamento della fede di ciascuno e della vita comunitaria di tutte le singole comunità ecclesiali, tanto più le singole appartenenze si uniformano alla profondità della partecipazione alla vita del corpo di Cristo, che è l’intero popolo di Dio⁶⁶².

distinzione - emerge come la grammatica della relazione umana, in tutta la sua estensione universale”.

⁶⁵⁹ Cfr. TULLIO CITRINI, (voce) *Chiesa e sacramenti*, in *Enciclopedia di teologia fondamentale*, vol. I, Marietti, Genova, 1987, pp. 572-573. L’A. prosegue: Non se ne può prescindere, e la comunione ecclesiale non ha senso solo in sé stessa, ma solo come frutto dell’iniziativa della paternità di Dio. Certo ha senso la correttezza dei rapporti interpersonali tra gli uomini, che non può configurarsi meno che come una ‘fraternità naturale’ [...]. Ma il mistero della comunione è più di questo. L’amore del Padre che è nei cieli è l’unica misura adeguata (inarrivabile peraltro) per la forma che deve assumere questa fraternità”.

⁶⁶⁰ Cfr. YVES CONGAR, *Sur la transformation du sens de l’appartenance à l’Église*, in IDEM, *Écrits réformateurs*, Cerf, Paris, 1995, p. 235.

⁶⁶¹ Cfr. MESSALE ROMANO, *Pregheiera eucaristica della riconciliazione*, II.

⁶⁶² Cfr. HANSPETER HEINZ - HERIBERT HEINEMANN, *Gemeinde, Kirchlich*, in *Staatslexikon*, vol. II, Herder, Freiburg, 1985, p. 817.

4.7. ... e soggetto giuridico di diritto.

Uno degli elementi primari che balza all'attenzione allorché ci si pone di fronte alla letteratura giuridica sulla comunità è la evidente difficoltà a darne una definizione condivisa e universalmente valida. Il concetto di comunità e la sua correlazione con quello di individuo rappresenta, oggi più che mai, argomento insidioso e di difficile approfondimento, caratterizzato da un approccio particolarmente delicato, dovuto, soprattutto, alla prevalenza da riconoscere all'uno ovvero all'altro, nel rispetto delle reciproche posizioni ad entrambi garantiti nei vari ambiti ordinamentali⁶⁶³.

Una simile istanza definitoria si amplifica, in particolar modo, all'interno di una compagine collettiva, laddove, essendo il singolo una parte rispetto al tutto, e divenendo titolare di ulteriori situazioni giuridicamente rilevanti (come si è evidenziato a proposito degli interessi diffusi) a seguito della sua appartenenza comunitaria, nella realizzazione di una fase dinamica nella vita del diritto⁶⁶⁴, egli assuma un nuovo *habitus*, che lo qualifichi, oltre che singolo, parte della comunità. La rilevata assenza di una puntuale definizione del concetto di comunità, sia nell'ordinamento statale sia, tranne alcune eccezioni, in quello canonico, si collega, invero, strettamente ad una caratteristica fondamentale delle aggregazioni siffatte, *id est* l'elasticità e la relativa indeterminabilità⁶⁶⁵. La comunità generalmente intesa e quella ecclesiale in particolar modo, non trova alcuna definizione ufficialmente riconosciuta all'interno di

⁶⁶³ Cfr. MARILA CAPUANO, *La comunità e l'individuo: aspetti di una relazione indispensabile*, in MARIO TEDESCHI (a cura di), *Comunità e soggettività*, cit., p. 507.

⁶⁶⁴ Cfr. MAURICE HAURIOU, *Teoria dell'istituzione e della fondazione*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 45, il quale osserva, al riguardo, che "gli elementi che contano nel sistema giuridico sono, da una parte, gli individui e, dall'altra, le istituzioni corporative, perché questi sono i personaggi viventi e creatori, a causa sia delle idee di intrapresa che rappresentano, sia del loro potere di realizzazione; [...] in un mondo che vuole vivere ed agire ma conciliando l'azione con la continuità e la durata, le istituzioni corporative sono, come gli individui, in prima linea, perché rappresentano insieme l'azione e la continuità".

⁶⁶⁵ Cfr. MARILA CAPUANO, *Op. cit.*, p. 512.

disposizioni ordinamentali, siano esse di derivazione statale o confessionale, derivando, tale circostanza, dalla natura stessa del fenomeno, prevalentemente sociale, prima che giuridico, che non consente una cristallizzazione atta a comprimerlo, in quanto, di per sé, mutevole e soggetto a continui rinnovamenti ed evoluzioni.

Il concetto *de quo*, tuttavia, si traduce in un *quid pluris* rispetto al puramente occasionale incontro tra più soggetti che interagiscono tra loro. L'idea aggregativa rappresenta, infatti, uno stadio più avanzato, concretando un insieme di relazioni volontriamente programmate dagli individui, finalizzate al perseguimento di uno scopo da attuarsi in maniera continuativa⁶⁶⁶. Nel campo ecclesiale, poi, tale affermazione si corrobora di una ulteriore valenza, giacché la spinta aggregativa rinviene la sua causa primaria non in cause negoziali, come negli aggregati che si formino nell'ordinamento statale⁶⁶⁷, bensì in vincoli, come evidenziato in precedenza, di carattere trascendentale e, per certi versi, morale, sicché la spinta aggregativa darà vita ad una forma comunitaria del tutto peculiare, "capace di renderla, di per sé, meritevole di attenzione"⁶⁶⁸.

Certamente, come è stato acutamente osservato, le comunità rappresentano un qualcosa di diverso rispetto alle persone giuridiche, in quanto "non sono personificate, iscritte in apposito registro, e non afferiscono nemmeno alla categoria delle associazioni non riconosciute, anche se, come queste, riescono a vivere a prescindere da una forma di riconoscimento. E non sono neanche entità allo stato nascente, tutt'altro, o necessariamente intermedie"⁶⁶⁹. Esse, invece, sono "entità che, una volta tanto, si sono sottratte a una precisa qualificazione giuridica da parte dell'ordinamento - diversamente sarebbero qualificabili nella

⁶⁶⁶ Cfr. ÉMILE DURKHEIM, *Forme elementari della vita religiosa*, cit., p. 461.

⁶⁶⁷ Cfr. PIETRO RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Ristampa, CEDAM, Padova, 1987, p. 123.

⁶⁶⁸ Cfr. FLAVIA PETRONCELLI HÜBLER, *Intorno ad una legge quadro sulla libertà religiosa*, in *Quaderni del Dipartimento di Filosofia dei Diritti dell'Uomo e della Libertà di Religione*, vol. IX, Jovene, Napoli, 2004, p. 48.

⁶⁶⁹ Cfr. MARIO TEDESCHI, *La comunità come concetto giuridico*, cit., p. 20.

variegata tipologia delle persone giuridiche -, che non sono sussumibili all'interno delle categorie giuridiche riconosciute, [...], non hanno, cioè, una precisa definizione sul piano giuridico⁶⁷⁰; la comunità in senso stretto, infatti, si sottrae sia alla categoria dell'individualismo che a quella dell'associazionismo, contrattuale o utilitaristico, stabilito dallo Stato⁶⁷¹ o da qualsivoglia altra istituzione⁶⁷².

Quando si dice che la persona giuridica “è un modo di essere delle cose, una mera forma giuridica che consente ad una serie di persone fisiche di muoversi diversamente nel mondo del diritto”⁶⁷³, per cui non è nemmeno importante che ne sia riconosciuta una diversa personalità⁶⁷⁴, e che non vi sarebbe alcuna distinzione tra associazioni riconosciute o meno⁶⁷⁵, si potrebbe ricondurre tali concetti anche alle comunità, che perseguono interessi comuni ed hanno una struttura personale. La comunità, tuttavia, non si pone nei termini di una creazione della legge, bensì come realtà nuova e diversa, e, perciò, bisognosa di struttura giuridica, anche se, allorquando un gruppo sociale sia profondamente

⁶⁷⁰ *Ibidem*: “Ed è questo il loro fascino, che scaturisce dalla varietà dei contenuti che possono assumere, e, nello stesso tempo, il loro limite”.

⁶⁷¹ Cfr. SERGIO COTTA, (voce) *Comunità*, in *Enciclopedia del Novecento*, vol. I, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1975, p. 939.

⁶⁷² Cfr. MARIA D'ARIENZO, *Confessioni religiose e comunità*, in MARIO TEDESCHI (a cura di), *Comunità e soggettività*, cit., p. 284, la quale osserva: “[...] la comunità è caratterizzata dall'assenza o dal rifiuto di qualsiasi forma di struttura tipica e istituzionale. Anzi, spesso una comunità nasce in contrapposizione all'autorità istituzionale di riferimento. Esse esprimono spesse volte istanze di base che sono anticipatrici di quanto poi la stessa istituzione pretenderà di qualificare, così come avviene nei casi di associazionismo spontaneo. Più che con le associazioni il rapporto si pone, quindi, con l'associazionismo, rispetto al quale la comunità non è necessariamente preliminare, ma è come l'associazionismo, allo stato nascente”.

⁶⁷³ Cfr. MARIO TEDESCHI, *La comunità come concetto giuridico*, cit., p. 21.

⁶⁷⁴ Cfr. FRANCESCO FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche*, Marghieri, Napoli, 1915, p. 362.

⁶⁷⁵ In senso di assoluta negazione di ogni punto in comune tra comunità ed associazione cfr. PASQUALE COLELLA, *Comunità e ecumenismo*, in MARIO TEDESCHI (a cura di), *Comunità e soggettività*, cit., p. 127: “La comunità è una forma associativa che assume molteplici e diversificate accezioni e che è intesa come ‘società fondata sugli ordini a composizione omogenea che si differenzia e a volte si contrappone ad altre forme associative’, considerando che comunità ed associazioni sono concetti che non coincidono, malgrado evidenti affinità”.

istituzionalizzato, accade che un'organizzazione difficilmente può dominarne l'evoluzione⁶⁷⁶.

È sicuramente merito della sociologia della seconda metà dell'Ottocento l'aver tentato di elaborare una definizione generale di comunità intesa come espressione di volontà individuali che si sviluppano sulla base “del sangue, del luogo, dello spirito ecc., dando così vita ad una serie di legami su cui riposa e si costituisce l'omogeneità”⁶⁷⁷. Si è ritenuto, invero, che la voce “comunità” costituisca un concetto utile a porre in risalto divergenze e contraddizioni esistenti tra sistema economica ed esigenze di gruppi sociali, più o meno ridotti, che si formano e si aggregano spontaneamente rivendicando il proprio diritto ad un'esistenza autonoma ed al non assorbimento nei tentacoli di organizzazioni ingloganti e, in via tendenziale, totalizzanti⁶⁷⁸. In quest'ottica, la comunità potrebbe porsi come eventuale base della persona giuridica, senza identificarsi con essa⁶⁷⁹, la quale, non sarebbe nei suoi confronti null'altro che “una regola di diritto, una creazione della scienza giuridica, un concetto ausiliario nella descrizione di fattispecie giuridicamente rilevanti”⁶⁸⁰; priva, cioè, di una concretezza reale⁶⁸¹.

⁶⁷⁶ Cfr. MARIO TEDESCHI, *Preliminari a uno studio dell'associazionismo spontaneo nella Chiesa*, cit., p. 71, il quale osserva come “il venir meno dell'istituzionalizzazione implica, invece, il conferimento di una zona di autonomia culturale e sociale a partire dalla quale ogni gruppo organizza i suoi comportamenti. Ciò permette di scorgere una contro-istituzionalizzazione ad un conseguente maggiore sviluppo dei diritti dei privati”.

⁶⁷⁷ Cfr. PASQUALE COLELLA, *Comunità e ecumenismo*, cit., p. 127.

⁶⁷⁸ Cfr. MARIO TEDESCHI, *Preliminari a uno studio dell'associazionismo spontaneo nella Chiesa*, cit., p. 73: “I gruppi spontanei, pertanto, vere e proprie istituzioni, costituiscono la parte attiva del sistema giuridico anche senza il crisma di un riconoscimento ufficiale o di una personificazione. Delle istituzioni essi hanno i caratteri (esistenza obiettiva, socialità, individualità ed unità) e, in quanto organizzati socialmente, appaiono come dei veri e propri ordinamenti giuridici”.

⁶⁷⁹ Cfr. SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 77.

⁶⁸⁰ Cfr. HANS KELSEN, *Reine Rechtslehre (Lineamenti di dottrina pura del diritto)*, Einaudi, Torino, 1967, p. 198.

⁶⁸¹ Cfr. ALESSANDRO LEVI, *Teoria generale del diritto*, CEDAM, Padova, 1967, p. 411, nel senso che “le persone giuridiche sono reali nello stesso senso e modo come sono reali le altre forme giuridiche, com'è reale un'obbligazione, l'eredità, un contratto. Realtà ideale giuridica, non realtà corporale o sensibile”.

In tal senso la comunità costituisce un mezzo che favorisce la nascita di nuovi valori, di nuove relazioni sociali intersoggettive, nonché “una forma politica utile per esigere il controllo reale del potere economico e per realizzare una maggiore eguaglianza sociale”⁶⁸², che serve, ancora oggi, ad individuare ed a dare senso a fenomeni di raggruppamento sociale “che si caratterizzano per un forte senso di solidarietà collegata al legame”⁶⁸³. Essa, dunque, rappresenta una forma di convivenza sociale spontanea, diversificata, che liberamente si forma nel tempo e nello spazio, dando vita agli *intermedia* tra individuo e Stato⁶⁸⁴, che persegue finalità collettive spesso contrapposte alla regolata anima delle società moderne, il che costituisce anche una modalità di incanalamento giuridico di quegli interessi meta-individuali che troppo spesso rimangono sprovvisti di tutela⁶⁸⁵.

Le comunità, da fattore puramente sociologico, dunque, sono suscettibili di assurgere al rango di fenomeno giuridico rilevante, in quanto portatrici di interessi che la società civile ritiene essere condivisi dalla collettività intera, nonché di fattispecie che presentano aspetti privatistici e pubblicistici, giacché la loro disciplina si compie facendo riferimento alle norme di diritto comune generale (ed in certi casi speciale) ed alle disposizioni costituzionali alle quali si ricorre per risolvere quei problemi scaturiti dall’attività che tali formazioni svolgono⁶⁸⁶. Ogni comunità è chiamata, così, ad assumersi tutte le

⁶⁸² Cfr. GIOVANNI BUSINO, (voce) *Comunità*, in *Enciclopedia Einaudi*, vol. III, Einaudi, Torino, 1978, p. 706.

⁶⁸³ Cfr. FRANCESCO FISTETTI, *Comunità*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 10.

⁶⁸⁴ Cfr. PIETRO RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, vol. II, cit., p. 20: “Le comunità rientrano nell’ambito delle ‘società intermedie’ caratterizzate da un legame con la persona e con l’autonoma esplicazione delle possibilità individuali, in quanto esse costituiscono centri di interesse tipizzati dalla loro particolarità e ad un tempo sono anche manifestazioni di libertà degli individui nel formarsi e nell’organizzarsi di queste formazioni”. In tal senso, ogni comunità costituisce “l’insieme di più individui che a vita ad unitari centri di interesse (uno o più di uno) collettivi, particolari e privati a prescindere dal fatto che ciascuno di essi sia un insieme tipicamente organizzato o meno”. (*Ivi*, p. 46).

⁶⁸⁵ Cfr. GIOVANNI BUSINO, (voce) *Comunità*, cit., p. 707.

⁶⁸⁶ Cfr. ALESSANDRO PIZZORUSSO, *Stato, cittadino, formazioni sociali: introduzione al diritto pubblico*, cit., p. 86: “Le comunità rientrano tra i soggetti semi personificati

conseguenze e le relative responsabilità in ambito giuridico, scaturenti dalla scelta aggregativa prevalentemente libera, spontanea e volontaristica⁶⁸⁷, nonché dalla rilevanza pubblica che l'attività posta in essere comporta, pur essendo, un tale principio, legato al rispetto dei criteri ispirati alla massima libertà ed autonomia⁶⁸⁸.

Appare evidente come le comunità costituiscano, sotto questo punto di vista, aspetti della storia del pluralismo, distinguendosi da altre forme organizzative affini in quanto gruppi intermedi operanti in diversi settori, e composti da soggetti le cui relazioni sono improntate ad una stretta interdipendenza, che costituisce l'origine, la ragione ed il fondamento di ogni forma di *zusammen-sein*, non occasionalmente, giustificando anche la tendenza a durare nel tempo e nello spazio, trasformandosi e mutando. Quello che i giuristi mettono, spesso, a fuoco, nell'ambito comunitario, è, perciò, che la comunità è un ente sovra-individuale, che si forma a partire da un fine comune, fortemente condiviso dai membri e ad essi preesistente⁶⁸⁹: essa non è, dunque, una proprietà dei soggetti che accomuna⁶⁹⁰, bensì “principe di sé stessa”⁶⁹¹, sebbene formata dalle persona che la strutturano⁶⁹². Sussiste, inoltre, una profonda differenza tra comunità ed altre entità sovra-individuali che soggiacciono a logiche di tipo contrattualistico⁶⁹³.

che hanno diritti e poteri di diritto privato e di diritto pubblico; tali soggetti collettivi comprendono le comunità allo stato diffuso che raggruppano quegli individui aventi interessi comuni la cui tutela viene assunta, in mancanza di una vera e propria organizzazione, da soggetti pubblici e privati in via permanente di fatto”.

⁶⁸⁷ Cfr. PASQUALE COLELLA, *Comunità e ecumenismo*, cit., p. 131.

⁶⁸⁸ Sul punto cfr. PIETRO RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, vol. II, cit., p. 255.

⁶⁸⁹ Cfr. S. TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, I^a-II^a, q. 39, a. 2, ad. II, nel senso che “il bene della moltitudine è maggiore del bene di uno solo che fa parte della moltitudine, ma è minore del bene estrinseco cui la moltitudine è ordinata”.

⁶⁹⁰ Cfr. ROBERTO ESPOSITO, *Nichilismo e comunità*, in *Filosofia politica*, 13, 1999, I, p. 91.

⁶⁹¹ La definizione è di BARTOLO DA SASSOFERRATO, *In primum (et secundam) novi partem commentaria*, Società della Corona, Venezia, 1580, II, D. XLVIII, I, p. 7.

⁶⁹² Cfr. JACQUES LE GOFF, *Il cielo sceso in terra: le radici medievali dell'Europa*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 143.

⁶⁹³ Cfr. SERGIO FERLITO, *Le comunità hanno diritti?*, in MARIO TEDESCHI (a cura di), *Comunità e soggettività*, cit., pp. 299-300: “Agli occhi del giurista, il merito principale

Dal punto di vista del diritto canonico la comunità ecclesiale si configura quale *species* del *genus* delle comunità di tipo religioso, aventi la funzione “di rendere gli uomini meno individui, dando vita ad un insieme di credenti e praticanti la stessa fede in modo stabile e continuativo”⁶⁹⁴. Nella storia canonistica tale termine non presenta una connotazione ben precisa e definita. Le cause di un tale *deficit* sono riconducibili, *in primis*, alle controversie sorte nella società occidentale sin dal XIII secolo in campo ecclesiologico e, in particolar modo, a partire dal XVI secolo, ai contrasti tra la Chiesa cattolica ed altri Stati, così come alle divergenze esistenti, internamente, nella Chiesa stessa⁶⁹⁵. Nel corso del secondo millennio, il dibattito circa l’impiego del termine comunità, o di altre terminologie equivalenti, si poggia sia su aspetti di

del paradigma tönnesiano risiede nella sua indiscutibile capacità di far emergere la profonda differenza fra le rispettive strutture normative sottese alla polarizzazione comunità/società. Sotto il profilo giuridico è, infatti, difficile negare che una comunità sia qualcosa di molto diverso rispetto a un’associazione, ad una società commerciale o qualunque altra persona giuridica, non foss’altro perché l’appartenenza comunitaria, la distinzione fra chi sta dentro e chi sta fuori, si modula secondo principi ben diversi ed assai più invasivi e penetranti rispetto a quelli di stampo privatistico e volontaristico propri di un’associazione o di una società. Soprattutto quando ci troviamo di fronte a comunità di tipo culturale e/o religioso - cioè a gruppi sociali nei quali l’elemento coesivo e i legami sociali interni sono dati dalla condivisione di abiti mentali e di modelli comportamentali plasmati dalla tradizione religiosa/culturale - della comunità si è parte, ad essa si appartiene; e vi si appartiene non per scelta individuale e volontaria, ma in virtù della forza coesiva e del potere conformativo dei fattori aggreganti il gruppo: in e da una comunità non si entra e non si esce a piacimento, come se si trattasse di una società di capitali o di un’associazione ricreativa. Una comunità culturalmente connotata, e le comunità religiose sono comunità culturalmente connotate, non può essere costituita dall’accordo fra gli associati, perché c’è qualcosa che preesiste alle sue parti [...]. Un’altra differenza fra paradigma associativo-societario da un lato e paradigma comunitario dall’altro, risiede nel fatto che mentre le associazioni servono al singolo come strumenti per realizzare interessi che egli ha definito *prima* di entrare a farne parte e alle quali egli aderisce al fine specifico di realizzarli compiutamente, viceversa le comunità conferiscono identità ai loro membri indipendentemente dall’iniziativa individuale: sono esse stesse a definire, indirizzare ed orientare gli interessi dei singoli. Qui l’identità del singolo è sempre strettamente intrecciata all’identità collettiva del gruppo, perché si definisce entro una rete culturale tessuta dalla comunità stessa: di quest’ultima, esattamente come della propria madre lingua, non ci si può appropriare, né disfare con strumenti privatistici”.

⁶⁹⁴ Così ABD AL-WAHID PALLAVICINI, *La comunità come mediatrice tra l’individuo e lo stato*, in MARIO TEDESCHI (a cura di), *La libertà religiosa*, vol. III, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002, p. 649.

⁶⁹⁵ Cfr. PATRICK VALDRINI, *Communauté et institution en droit canonique*, in MARIO TEDESCHI (a cura di), *Comunità e soggettività*, cit., p. 407.

carattere antropologico, secondo i quali l'individuo riveste un ruolo fondamentale rispetto al gruppo di appartenenza, sia di carattere epistemologico, in virtù dei quali la Chiesa viene concepita come una realtà ecclesiologica, al di fuori dell'ordine anteriore che mostra il suo carattere simbolico.

Nella Chiesa cattolica il fenomeno comunitario è stato presente dalle origini, sin dall'evento della risurrezione di Cristo, sviluppandosi in forme e modalità differenti, a volte spontaneamente, altre volte su promozione e garanzia della stessa autorità ecclesiastica⁶⁹⁶. Non è un caso, peraltro, che la *Lumen Gentium* abbia trattato della Chiesa innanzitutto come mistero, poi come comunione, ed infine come popolo di Dio, in una prospettiva di *climax* le cui ragioni si è cercato di esaminare in precedenza. La dottrina teologica e giuridica, unitamente alla normativa del *Codex* (cfr. cann. 215 e 608 ss. *C.I.C.*)⁶⁹⁷, anche nei momenti di maggiore diffidenza riguardo all'esistenza ed allo sviluppo delle formazioni sociali intermedie, non è mai giunta al punto di negare la costituzione di comunità spontanee⁶⁹⁸.

Va detto, invero, che la maggior parte dei fenomeni comunitari sorti all'interno della Chiesa assumono le fattezze di organizzazioni nascenti dalla libera iniziativa dei fedeli, allo scopo di "far passare la Chiesa dal livello di progetto astratto e senza contenuto, a quello dell'esistenza, suscitandone il senso di partecipazione alla medesima"⁶⁹⁹. Vi è, alla base di tali tendenze, come è stato autorevolmente osservato, "la necessità di una ricerca, da parte dei fedeli, di un pensiero comune ed

⁶⁹⁶ Sulla distinzione tra comunità di tipo gerarchico e comunità associative cfr. PATRICK VALDRINI, *Charge pastorale et communautés hiérarchiques. Réflexions doctrinales pour l'application du c. 517 §2*, in *L'Année Canonique*, 37, 1994, p. 28.

⁶⁹⁷ Cfr. PATRICK VALDRINI, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, cit., p. 220.

⁶⁹⁸ Cfr. CARLO CARDIA, *Il governo della Chiesa*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 263.

⁶⁹⁹ Cfr. MARIO TEDESCHI, *Preliminari a uno studio dell'associazionismo spontaneo nella Chiesa*, cit., p. 70.

un implicito rifiuto di un'autorità ufficiale imposta dall'alto"⁷⁰⁰. La gerarchia, infatti, non può sostituirsi alle esigenze dei gruppi spontanei, giacché nelle sue ragioni primarie la Chiesa possiede una modalità comunitaria riconducibile all'unione *in nomine Christi capitis*: funzione, quest'ultima, che sembra sufficientemente assolta dalle piccole comunità di fedeli⁷⁰¹. Esse costituiscono, invero, una "straordinaria capacità di interventi nei più svariati ambiti dell'esistenza umana, che non potrebbe essere realizzata senza una grande varietà di forme, strutture e stili di vita, capaci di far fronte a diverse esigenze e di perseguire ogni più specifica finalità"⁷⁰².

Di conseguenza, il fenomeno comunitario che, almeno nella sua fase iniziale, si connota per il profilo della volontarietà e della spontanea espressione dei fedeli, necessita accoglimento ed ausilio da parte dell'autorità ecclesiastica, evitando che le differenti esperienze si comprimano anziché perseguire il fine unitario della *salus animarum* ed attuare il principio della *unitatis in necessariis*, senza sfociare nell'uniformità imposta ed assoluta⁷⁰³ che mortifichi la ricchezza delle diversità e dei molteplici apporti da questa scaturenti⁷⁰⁴. L'osservanza ed il rispetto dei principî fondamentali dell'ordinamento canonico non può svuotare il regime giuridico delle singole formazioni sociali, dal

⁷⁰⁰ *Ibidem*: "Il fenomeno trova le sue radici, pertanto, nell'esigenza di una contro-società, di una contro-Chiesa, nella quale tutti i partecipanti non sono spettatori passivi ma attori".

⁷⁰¹ Cfr. YVES CONGAR, *Les groupes informels dans l'Église: un point de vue catholique*, in AA.VV., *Les groupes informels dans l'Église*, Cerdic, Strasbourg, 1971, p. 279, il quale nota come "notre époque est caractérisée par le besoin du petit groupe intime et chaleureux, le besoin de s'agglutiner: en réaction, évidemment, contre l'anonymat des macro-organisations de l'âge technique, mais aussi contre une Église où un schéma hiérarchique pyramidal et le primat de la réglementation sociétairé risquent d'étouffer le communautaire".

⁷⁰² Cfr. PAOLO MONETA, *Introduzione al diritto canonico*, cit., p. 210.

⁷⁰³ Cfr. GIUSEPPE DE ROSA, *I movimenti ecclesiali oggi*, in *La Civiltà Cattolica*, 155, 2004, II, p. 530.

⁷⁰⁴ Cfr. HERVÉ LEGRAND, *Quarant'anni dopo: che ne è delle riforme ecclesiologicalhe prese in considerazione dal Vaticano II?*, in *Concilium*, IV, 2005, p. 78.

momento che il diritto di associazione, *species* del diritto di libertà religiosa, spetta a tutti i soggetti “*uti singuli et uti communitates*”⁷⁰⁵.

La promozione e lo sviluppo delle comunità si radica nel tentativo di perseguire il fine essenziale all'interno della Chiesa visibile, vale a dire quello di “dare un contenuto storico ed essenziale al messaggio evangelico ed un significato evangelico all'esistenza di ogni giorno nel tentativo di trasformare il rapporto interpersonale e formale in un luogo di presenza dell'Eterno”⁷⁰⁶. Ciò si traduce nel dare maggiore rilevanza ai gruppi ed alle realtà personali ed interpersonali, informali o spontanei, che si moltiplicano e che delineano una visione della Chiesa che parte dal basso e che vive, mediante tale sua base di diversità, dei loro doni, delle loro vocazioni e dei loro carismi⁷⁰⁷. Tali movimenti pongono, peraltro, problematiche serie ed aperte, bisognose di essere risolte da parte di quanti sono impegnati nell'edificazione della Chiesa militante e lavorano perché essa sia, nella legittima varietà delle sue componenti, una reale e concreta “comunione di comunità”⁷⁰⁸, svolgendo, così, quelle attività che si rivelino, nel tempo e nello spazio, le più idonee allo spirito di inventiva e di iniziativa che tutti i *Christifideles*, come membra attive della Chiesa, sono chiamati a approfondire⁷⁰⁹.

⁷⁰⁵ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Dichiarazione Conciliare *Dignitatis Humanae*, cit., n. 3.

⁷⁰⁶ Cfr. EMILE PIN, *L'isolamento dell'uomo nella società moderna e la ricerca di una comunità di vita. I piccoli gruppi spontanei e la Chiesa come forma di stare insieme*, in FERNANDO VITTORINO JOANNES (a cura di), *Le due Chiese*, Mondadori, Milano, 1969, p. 97.

⁷⁰⁷ In questo senso YVES CONGAR, *Persona e ordinamento nella Chiesa come società sovranaturale*, in AA.VV., *Persona e ordinamento nella Chiesa. Atti del II Congresso Internazionale di Diritto Canonico (Milano 10-16 settembre 1973)*, cit., p. 39.

⁷⁰⁸ Cfr. TARCISIO BERTONE, *Fedeli, laici e costituzione gerarchica della Chiesa*, in ERNESTO CAPPELLINI (a cura di), *La normativa del nuovo Codice*, Queriniana, Brescia, 1983, p. 84.

⁷⁰⁹ Cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *De Christifidelium consociationum lineamentarum adumbratione*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXI, 1982, p. 532.

Ci si può, però, domandare: cosa rappresenta la Chiesa stessa in quanto persona mistica⁷¹⁰, della quale si percepisce, visibilmente, la realtà? Differenti sono stati, invero, i termini usati: *multitudo*, *congregatio*, *collegium* e, *dulcis in fundo*, *communitas*⁷¹¹. Essa è sicuramente una comunione di soggetti, ed ogni comunità rappresenta un modo di aderire ad un dato sentimento e credo, sviluppando la personalità dei soggetti medesimi, nel loro momento aggregativo⁷¹². La comunità dei fedeli sviluppa la propria vita, perciò, “attraverso la mediazione di momenti di incontro, di celebrazione di riti, di approfondimento dei contenuti di fede, di esperienza e di scambio dei valori che dalla fede derivano, di educazione alla piena maturazione di una visione religiosa della vita nel confronto con gli aspetti fondamentali dell’esperienza umana”⁷¹³.

Siffatta concretezza della composizione della Chiesa deriva proprio dal fatto che essa, come Cristo suo capo, non è una “specie di organismo favoloso, mezzo divino e mezzo umano”⁷¹⁴, ovvero, come sosteneva Eutiche per Cristo, dal profilo “monofisita”⁷¹⁵, che abbracci un aspetto e ne escluda un altro. La Chiesa, al pari di Cristo, sebbene in via analogica a Lui, ha una struttura divina ed umana allo stesso tempo; e come Cristo ebbe, allora, oltre all’intelligenza divina, propria della sua natura divina,

⁷¹⁰ Si pone questo interrogativo PATRICK VALDRINI, *Communauté et institution en droit canonique*, cit., p. 407: “*Qu’est-ce que l’Eglise, personne mystique, dont on perçoit visiblement la réalité?*”.

⁷¹¹ Su questo punto cfr. PIERRE MICHAUD-QUANTIN, *Universitas. Expressions du mouvement communautaire dans le Moyen-âge latin*, Vrin, Paris, 1970, pp. 147-165.

⁷¹² Cfr. PIETRO RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, vol. II, cit., p. 287.

⁷¹³ In questi termini ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, cit., p. 362.

⁷¹⁴ Cfr. GAETANO LO CASTRO, *Condizione del fedele e concettualizzazione giuridica*, in *Ius Ecclesiae*, III, 1991, p. 9.

⁷¹⁵ Dottrina condannata ad opera del Concilio di Calcedonia (451): cfr. HEINRICH DENZINGER - ALFONS SCHÖNMETZER, *Enchiridion symbolorum definitionum et declarationum de rebus fidei et morum*, cit., n. 300.

l'intelligenza umana, propria della natura umana⁷¹⁶, così come la volontà, distinta in volontà divina e volontà umana⁷¹⁷.

In questa prospettiva, dunque, la questione è ben più complessa: rinvenire l'identità del gruppo di persone che si trova dietro alla *congregatio fidelium* che opera all'interno della Chiesa così qualificata. Come acutamente osservato, invero, mentre la *congregatio* “aveva un valore organico, legato alla realtà mistica e sacra del corpo di Cristo”⁷¹⁸, la Chiesa, secondo una lettura, per certi aspetti, originale, che risale a Guglielmo di Ockham, costituirebbe “una realtà sociale, aggregata in una moltitudine, manifestata tramite il gruppo di tutti i credenti i quali la compongono”⁷¹⁹. Secondo tale orientamento, ad avviso del quale la

⁷¹⁶ Per la condanna della dottrina di Apollinare durante il I Concilio di Costantinopoli (381): cfr. HEINRICH DENZINGER - ALFONS SCHÖNMETZER, *Enchiridion symbolorum definitionum et declarationum de rebus fidei et morum*, cit., nn. 146 e 151.

⁷¹⁷ Si tratta del c.d. “monotelismo”, condannato dal III Concilio di Costantinopoli (681): cfr. HEINRICH DENZINGER - ALFONS SCHÖNMETZER, *Enchiridion symbolorum definitionum et declarationum de rebus fidei et morum*, cit., nn. 550 e 553.

⁷¹⁸ Cfr. YVES CONGAR, *L'Eglise. De Saint-Augustin à l'époque moderne*, Cerf, Paris, 1970, p. 291.

⁷¹⁹ *Ivi*, p. 292. La rilettura fornita da Guglielmo di Ockham, considerato, non a caso, “l'araldo della mentalità moderna”, (cfr. LOUIS DUMONT, *Saggi sull'individualismo*, Adelphi, Milano, 1993, p. 90), si oppone in più punti al pensiero di Tommaso d'Aquino e, più in generale, a quella tradizione di pensiero aristotelica che concepiva l'individuo come realtà fondamentale, *sostanza prima* ed unica e vera dimensione. L'universale, per Tommaso, esisteva non come ente a sé stante, ma nell'individuo dotato di intelletto che può astrarre e conservare i caratteri universali presenti anche in Dio. Se l'Aquinata riconosceva il valore unico ed irripetibile di ogni individuo, pur senza negare i tratti essenziali che accomunano gli individui quali membri di un genere e di una specie e, dunque, di una comunità, Ockham non soltanto nega il valore dei c.d. “universali”, ma afferma anche l'esistenza dei soli individui, partendo dal presupposto che “i segni della logica scolastica, come la specie, il genere, l'universale, sono incapaci di esprimere gli esseri singolari ultimi” (cfr. JOSÉ ANTONIO MERINO, *Storia della filosofia francescana*, Edizioni Biblioteca Francescana, Milano, 1993, p. 347) e che il singolare non *ha* essenza ma è la sua stessa essenza. Ockham ammette non la natura umana totalizzante, ma unicamente gli individui umani, i quali, in assenza di un fine proprio dell'uomo naturale, si autodeterminano indifferentemente, in una maniera ovvero in un'altra. Se per Tommaso il libero arbitrio *procede* dalla ragione e dalla volontà, per Ockham, riconosciuto, a ragione, il padre dell'individualismo, il libero arbitrio *precede* la ragione e la volontà, dipende dalla decisione dell'uomo e consente di scegliere, indifferentemente, tra una coppia di contrari. La libertà, tuttavia, secondo Ockham, non è semplicemente il potere di scelta tra due contrari, ma è la capacità della volontà di autodeterminarsi, cioè di volere o non volere qualcosa. La libertà coincide con la volontà individuale, la quale, per essere capace di produrre effetti opposti, non si configura come un'inclinazione naturale dell'agire, ma è potenza attiva: se fosse potenza passiva, ossia indotta all'indagine

realtà primaria è concentrata nell'individuo, si rifiuta sia l'idea dello *ius commune*, ma anche ogni idea della comunità che non sia fondata su una libera e spontanea adesione dei membri, titolari, altresì, di diritti imprescindibili. Se “il tutto sono le sue stesse parti”⁷²⁰, la comunità, allora, sarà “non un'unica, reale, persona, ma molte persone reali”⁷²¹. Non è molto complesso cogliere il significativo passaggio di una tale teoria nei confronti dello studio del soggetto-comunità, allorché l'individualismo occamiano si ripercuote anche e soprattutto sul rapporto tra il diritto esercitato dal membro della comunità e la realtà comunitaria stessa cui quest'ultimo dà vita⁷²². Dalla comunità di comunità, si passa, dunque, alla comunità di individui.

Una simile concezione ha, certamente, rivoluzionato il senso dell'istituzione ecclesiastica, inaugurando per il credente “un mondo di persone e libertà nella fede, anziché un mondo di cose naturali,

dall'oggetto conosciuto, non avrebbe autonomia di iniziativa e, dunque, non potrebbe parlarsi di libertà. La libertà, per Ockham, si costruisce non a partire dalle inclinazioni naturali, ma soltanto sottomettendole. Se la morale di Tommaso si fondeva sulla virtù intesa come *habitus*, che nasce da un esercizio continuativo nella vita buona in cui gli atti umani sono collegati in insiemi organici e duraturi, per Ockham l'*habitus* non è altro che un'abitudine che riduce la libertà degli atti umani, ciascuno dei quali, in quanto frutto di una scelta sovrana, è del tutto separato da quelli che lo precedono e che lo seguono.

⁷²⁰ Cfr. GUGLIELMO DI OCKHAM, *Opus XC dierum - cap. VI - Ad nota brocardium contra juristas*, in ANDRÉ DE MURALT, *L'unité de la philosophie politique de Scot, Occam et Suarez au libéralisme contemporain*, Vrin, Paris, 2002, p. 14.

⁷²¹ *Ivi*, p. 44. Ad avviso del nominalista, l'unità di una comunità, questo tutto che si risolve nelle sue parti, non deriva da un principio ordinativo esterno, ma dall'interno della comunità stessa, dai suoi membri, liberi ed autonomi. Giacché, tuttavia, il peccato originale impedisce all'insieme degli individui che la compongono di determinare un giusto criterio regolativo, l'ordine politico viene loro imposto dalla volontà di Dio per mezzo del principe, il cui potere, tuttavia, non può essere assoluto in quanto al servizio dell'individuo.

⁷²² Cfr. ALESSANDRO GHISALBERTI, (voce) *Ockham*, in *Enciclopedia Filosofica*, vol. VIII, Bompiani, Milano, 2006, p. 8033: “Il diritto si basa sul potere che l'individuo esercita su di un bene, un preciso potere, distinto dalla semplice licenza o permesso e che è attribuito dalla legge positiva (che non coincide quindi con la concezione classica per cui diritto è *id quod iustum est*, orientata, cioè, verso l'oggettività); tale teoria non è difficile da ricollegare alle dottrine logiche ed ontologiche di Ockham, e altresì alle radici francescane della sua speculazione, calate nella tradizione di un ordine che assegna il primato alla persona, ai bisogni dei singoli, ai valori di cui sono portatori gli uomini nella storia”.

istituzioni e leggi”⁷²³. L’identità istituzionale della Chiesa cattolica, tuttavia, verrà posta in discussione, in modo diverso, costante e polemico nel corso dei dibattiti giuridici e teologici, come la dottrina del conciliarismo, secondo a tenore della quale “*concilium universalem ecclesiam repraesentans*”⁷²⁴, in particolar modo quella febroniana, nel senso che “*Ecclesia, collegium unita ad colendum Deum secundum doctrinam a Christo traditam*”⁷²⁵.

La *vexata quaestio* circa l’identità della Chiesa diventa cruciale, poi, nella dinamica dei contrasti tra i sostenitori della sovranità della Chiesa, *id est* della possibilità di esercitare la sua giurisdizione nel quadro dei territori sovrani, ed i sostenitori del ruolo fondamentale della gerarchia ecclesiastica⁷²⁶, quale elemento di riconoscimento della specificità della Chiesa cattolica, nella sua azione di ordine spirituale⁷²⁷. Il *Codex* del 1917 fu, di una tale ecclesiologia, decisamente apologetico, evitando con cura l’impiego di termini che potessero associare la Chiesa ad una *congregatio fidelium*, così come intesa dai sostenitori di quell’epitemologia istituzionale critica, attribuibile sia ai modelli societari propri dei moderni Stati democratici, sia alle diffuse teorie

⁷²³ Cfr. YVES CONGAR, *L’Eglise. De Saint-Augustin à l’époque moderne*, cit., p. 295.

⁷²⁴ Cfr. ORAZIO CONDORELLI, *Dottrine sulla giurisdizione ecclesiastica e teorie del consenso: il contributo di canonisti e teologi al tempo della crisi conciliare*, in AA.VV., *Stagnation oder Fortbildung? Aspekte des allgemeinen Kirchenrecht in 14. Und 15. Jahrhundert. Herausgegeben von Martin Bertam*, Max Niemeyer Verlag, Tübingen, 2005, p. 40.

⁷²⁵ Cfr. HANS SCHNEIDER, *Der Konziliarismus als problem der neuen katholischen Theologie: die Gekonstanzer Dekrete von Febronius bis zur Gegenwart*, Walter de Gruyter, New York, 1976, p. 378. In senso ampio cfr. RAFFAELE BALBI, *Riforma della Chiesa cattolica, potere politico e tolleranza religiosa nelle riflessioni di Giustino Febronio*, Giappichelli, Torino, 2003.

⁷²⁶ Sul punto cfr. ALBERTO DE LA HERA - CHARLES MUNIER, *Le droit public à travers ses définitions*, in *Revue de droit canonique*, 14, 1964, pp. 32-63.

⁷²⁷ Cfr. PATRICK VALDRINI, *Communauté et institution en droit canonique*, cit., p. 408: “*La conception d’une Eglise comme société spécifique, défendue face aux ennemis du dehors, trouvera une expression solennelle dans l’ecclésiologie dite de la societas iuridice perfecta. Celle-ci deviendra le support du ius publicum ecclesiasticum catholique, permettant d’affirmer, face aux Etats, un droit inné ou souverain de se régir et de posséder comme société organisée selon des principes qui lui sont propres, demandant aux sujets qui en sont membres de reconnaître la jurisdiction exclusive des ministres sacrés dans l’ordre gouvernemental de l’Eglise*”

ecclesiologiche generate dai movimenti della riforma protestante⁷²⁸. In effetti, tale ecclesiologia proponeva una prospettiva politica e giuridica speculare alle indicazioni del *Codex* piano-benedettino, con la descrizione della Chiesa alla stregua di una *persona moralis*, avente ragione di essere *ex ipsa ordinatione divina*⁷²⁹.

In forza di tale ecclesiologia di *societas iuridice perfecta* si spiegava l'assenza di ogni prospettiva comunitaria nel *Codex* piano-benedettino, concentrando ogni prerogativa della Chiesa nella sua essenza di istituzione. In essa sono presenti i mezzi di salvezza procurati ai membri che ne fanno parte, da coloro i quali hanno il potere di conferirli e di reggere l'insieme della società costituita⁷³⁰. Peraltro, con la definizione del ruolo unico ed unitario della gerarchia ecclesiastica in quest'ordine e, più in generale, del principio gerarchico come fondamento dell'organizzazione della Chiesa, ci si imbatte in una forma di disequilibrio in relazione alla presentazione di diritti e doveri delle categorie di persona, chierico, religioso e laico, "conducendo al diritto esclusivo dell'organizzazione della Chiesa nei poteri dell'autorità"⁷³¹. Conseguentemente, le persone morali, definite inferiori, quali le diocesi o le Chiese particolari e le parrocchie, non si presentavano alla stregua di luoghi atti a riunire le comunità di fedeli⁷³². Esse venivano, invece, considerate quali mere porzioni di territorio, luoghi ove si esercita il governo della Chiesa cattolica conferito ai ministri.

L'evoluzione che condurrà all'utilizzo di una nuova terminologia andrà di pari passo con l'evoluzione ecclesiologica che prenderà in considerazione le relazioni tra la Chiesa e la realtà umana e sociale, con

⁷²⁸ Cfr. YVES CONGAR, *L'Eglise. De Saint-Augustin à l'époque moderne*, cit., p. 358.

⁷²⁹ Cfr. can. 100 C.I.C. 1917.

⁷³⁰ Cfr. PATRICK VALDRINI, *Communauté et institution en droit canonique*, cit., p. 409.

⁷³¹ Così JEAN BEYER, *Laïcat ou Peuple de Dieu*, in AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del Congresso Internazionale di diritto canonico. Roma, 14-19 gennaio 1970*, vol. I, cit., p. 237.

⁷³² Cfr. PATRICK VALDRINI, *Communauté et institution en droit canonique*, cit., p. 410, il quale osserva che "le droit les concernant s'ouvrait sous les titres de *episcopis et de parochis*".

la riscoperta del suo ruolo nella storia, anche tramite un approccio di tipo escatologico. I testi patristici, liturgici e biblici, di cui la *Mystici Corporis* di Pio XII costituirà l'*acme* in termini di svolta e cambiamento, segnano una fase di promozione di una concezione del tutto nuova della Chiesa, la quale non guarderà alla terminologia delle realtà separate per esprimere la sua identità, il suo ruolo e la sua azione nel mondo⁷³³, anche sulla base di alcune riflessioni della dottrina teologica ortodossa⁷³⁴. La Chiesa è nella storia, ma annuncia il senso di questa storia⁷³⁵. La sua vocazione risiede nel richiamare a raccolta gli uomini “che non sono ancora riuniti nell’umanità nuova”⁷³⁶, costituendo una *congregatio fidelium* che annuncia e realizza simbolicamente l’unità futura nella continuità della missione data al popolo di Israele.

Una tale riflessione escatologica contribuisce anche a spiegare l’alimentarsi di quel cambio di prospettiva che valorizza l’idea di comunità ed il suo ruolo di espressione della natura stessa della Chiesa, quale spazio coesivo di uomini che annunciano il senso della storia⁷³⁷. Opportuno sembra, a tal proposito, sottolineare la diffusione dei diversi studi in merito al carattere dell’assemblea eucaristica ed al cambiamento liturgico sotteso, in quanto espressione della dimensione comunitaria della Chiesa. Il cambiamento di terminologia costituirà, di conseguenza, un portato della qualificazione della Chiesa come comunità di fedeli, uniti tra loro, che costituiscono una o più comunità particolari⁷³⁸.

⁷³³ Cfr. JOSEPH FUCHS, *Magisterium, Ministerium, Regimen. Vom Ursprung einer ekklesiologischen Trilogie*, in *Revue de science et de Philosophie et de Théologie*, 53, 1969, p. 194.

⁷³⁴ Cfr. JOHN ZIZIOLAS, *Mystères de l’Eglise dans la tradition orthodoxe*, in *Irenikon*, LX, 1987, p. 330. Cfr. anche EMMANUEL LANNE, *Catholiques et orthodoxes. Un dialogue exigeant à un tournant capital*, in *Nouvelle revue de théologie*, 107, 1985, pp. 87-110.

⁷³⁵ Cfr. PATRICK VALDRINI, *Op. ult. loc. cit.*

⁷³⁶ Cfr. PATRICK VALDRINI, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, cit., p. 19.

⁷³⁷ Cfr. WALTER KASPER, *La Théologie et l’Eglise*, Cerf, Paris, 1990, p. 247.

⁷³⁸ Cfr. YVES CONGAR, *L’Eglise. De Saint-Augustin à l’époque moderne*, cit., p. 462: “Le concept de société s’avèrait insuffisant pour dire la richesse du mystère. On pouvait même douter de la possibilité de définir l’Eglise”.

Il termine “popolo di Dio”, come visto, è emblematico sul punto; esso, ripreso come titolo del libro II del *Codex* del 1983, ha segnato un’innovazione rispetto al precedente impianto codicistico, che, invece, definiva l’insieme dei canoni sullo stesso tema tramite l’uso del titolo “*de personis*”. Il concetto di comunità, perciò, in diritto canonico, sembra configurarsi oggi come direttamente applicabile alla Chiesa in quanto tale soltanto in due casi: nel primo esso afferisce al *munus* di promuovere le vocazioni al ministero clericale, nel senso che tale dovere “spetta a tutta la comunità cristiana”⁷³⁹; nel secondo, in via analoga, il termine riguarda la richiesta ai membri di istituti secolari di cooperare “al servizio della comunità ecclesiale”⁷⁴⁰.

Le applicazioni del concetto *de quo*, benché di rilevante importanza teorica, rivestono un ruolo pratico alquanto marginale nella sistematica canonistica (fatta eccezione per tali applicazioni esso non viene più usato per designare la Chiesa *qua talis*), provando, ancor di più, quanto la scienza canonistica sia ancora indietro in termini di recepimento delle istanze teologiche ed ecclesiologiche elaborate in sede conciliare.

Al contrario, il concetto di comunità viene utilizzato per designare i gruppi di fedeli che ricevono uno statuto all’interno della Chiesa e che, nel *Codex* del 1917, costituivano le persone morali c.d. “inferiori”. Esempio lampante è il can. 515 *C.I.C.*, a tenore del quale la parrocchia è “[...] *certa communitas christifidelium in Ecclesia particulari stabiliter constituta [...]*”. Si tratta, chiaramente, di una porzione del popolo di Dio⁷⁴¹, normalmente circoscritta su base territoriale, che si inserisce nella costituzione gerarchica della Chiesa e che, pertanto, soggiace alle regole delle norme del *Codex*. Essa è composta da quella parte del *populus Dei* che condivide, fisicamente e continuativamente, in ragione di una determinata appartenenza territoriale, il perseguimento della generica

⁷³⁹ Cfr. can. 233, §1, *C.I.C.*

⁷⁴⁰ Cfr. can. 713, §2, *C.I.C.*

⁷⁴¹ Cfr. MARILA CAPUANO, *La comunità e l’individuo: aspetti di una relazione indispensabile*, cit., p. 512.

finalità salvifica della *salus animarum*. Altri esempi sono costituiti dalle istituzioni il cui esercizio pastorale è affidato ad un determinato pastore, le diocesi⁷⁴², le Chiese particolari⁷⁴³, e gli istituti religiosi e secolari in generale⁷⁴⁴. Un'altra applicazione viene, poi, riservata a quelle “comunità ecclesiali”, connesse alle correnti protestanti, e distinte, ad es., dalle Chiese orientali, che non sono in piena comunione con la Chiesa cattolica, causa l'assenza della successione apostolica⁷⁴⁵.

Come è evidente, il termine comunità, all'interno dell'impianto codicistico, non sembra costituire una costante allorché faccia riferimento al modo in cui la Chiesa presenta la sua identità istituzionale nell'ordine universale o alle modalità strutturali della gerarchia, preferendosi, ancora in legame con l'antica impostazione, le espressioni di “società organizzata” sotto il governo del Pontefice e del Colelgo dei Vescovi e di “persona morale”; quest'ultima designazione, in particolare, ha un valore significativo rispetto al *Codex* piano-benedettino, nel quale trova fondamento primario, sottendendo unicamente alla definizione della Chiesa cattolica e della Sede Apostolica⁷⁴⁶.

L'impianto codicistico pare risentire, comunque, pur presentando ancora significativi *vulnera*, dei cambiamenti storici dell'ecclesiologia degli ultimi secoli⁷⁴⁷. Al can. 204, §1, *C.I.C.*, invero, la nozione di Chiesa si corrobora di una connotazione teologica, in quanto descritta

⁷⁴² Cfr. can. 460 *C.I.C.*, ove si parla di “tutta la comunità diocesana”.

⁷⁴³ Cfr. can. 134, §1, *C.I.C.*

⁷⁴⁴ Cfr. cann. 609 e 619 *C.I.C.*

⁷⁴⁵ Cfr. VELASIO DE PAOLIS, *Chiesa di Cristo, Chiesa cattolica, Chiese particolari, comunità ecclesiali*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, XCIV, 2005, pp. 543-586.

⁷⁴⁶ Cfr. PATRICK VALDRINI, *Communauté et institution en droit canonique*, cit., p. 413, il quale, tuttavia, osserva: “*On veut les distinguer des personnes juridiques, des Eglises particulières et des paroisses ainsi que des autres communautés relevant, elles, du phénomène associatif, qui sont appelées personnes juridiques. Ces deux manières de parler montrent une volonté de mettre en valeur une spécificité institutionnelle de l'Eglise tout entière ou Eglise universelle que le mot même de communauté ne semble pas pouvoir recouvrir*”.

⁷⁴⁷ Cfr. EUGENIO CORECCO, *Fondamenti ecclesiologici del nuovo Codice di Diritto Canonico*, in EUGENIO CORECCO - GRAZIANO BORGONOVO - ARTURO CATTANEO (a cura di), *Ius et communio. Scritti di Diritto Canonico*, vol. I, cit., pp. 706-712.

come unione di fedeli con una specificità decretata dalla sua stessa origine divina. Il riferimento al carattere comunitario sembra evidente, pur non configurandosi tale concetto *expressis verbis*. In particolar modo la norma dichiara che per fedeli in Cristo devono intendersi coloro i quali, essendo stati incorporati a Cristo mediante il battesimo, sono costituiti “popolo di Dio” e resi partecipi (*partecipes facti*), nel loro modo, dell’ufficio sacerdotale, profetico e regale di Cristo stesso. Essi sono, inoltre, chiamati ad attuare, secondo la condizione propria di ciascuno, la missione che Dio ha affidato alla Chiesa da compiere nel mondo⁷⁴⁸.

Si tratta di una scelta che ricalca quella antecedente compiuta dal Concilio Vaticano II, in base alla concezione teologica per cui la Chiesa appare come “un popolo la cui unità deriva dall’unità del Padre, del Figlio e dello Spirito Santo”⁷⁴⁹, nonché come il luogo ove Cristo rende tutti coloro che unisce, “misticamente parte del suo corpo”⁷⁵⁰. La prospettiva teologica, dunque, unita alla concezione giuridica secondo la quale il carattere proprio dell’istituzione ecclesiastica preesiste al proposito fondativa dei membri, poggia sulla circostanza che la Chiesa non si identifica con il volere delle persone che la compongono, bensì con la stessa volontà di Cristo di creare unità nel suo popolo⁷⁵¹.

Una volta compreso quel fondamentale principio che tutela la Chiesa da quell’immagine di semplice gruppo dall’identità comunitaria e considerata l’organizzazione interna della Chiesa, verrebbe da chiedersi se sia possibile operare un’equiparazione tra lo statuto del fedele e quello del cittadino. La specificità istituzionale della Chiesa emerge dall’analisi dell’organizzazione in una delle principali persone giuridiche

⁷⁴⁸ La medesima terminologia ricorre nel can. 96 *C.I.C.* nel quale si statuisce che l’essere umano *incorporatur* mediante il battesimo alla Chiesa di Cristo, circostanza confermata anche nel can. 849 *C.I.C.*, ove si descrivono gli effetti del battesimo.

⁷⁴⁹ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 4.

⁷⁵⁰ *Ivi*, n. 7.

⁷⁵¹ In questo senso cfr. PATRICK VALDRINI, *Communauté et institution en droit canonique*, cit., p. 415.

organizzate, la diocesi, figura alla quale viene conferito lo statuto di Chiesa particolare. Ad essa, il *Codex* si rivolge utilizzando precisamente il termine di comunità (can. 460 *C.I.C.*).

L'appartenenza alla diocesi presenta un carattere fondamentale nel *Codex*, giacché tutto il popolo di Dio sperimenta una simile forma di legame. Da un punto di vista giuridico tale principio deriva dalla circostanza che, in tale spazio o comunità, si realizza la propria appartenenza alla Chiesa stessa, intesa nella sua totalità, giacché il fedele viene inizialmente collocato in tale porzione, rientrando nella giurisdizione ecclesiastica. La Chiesa cattolica, infatti, esercita la sua missione nella comunità che determina; in quest'ottica la determinazione delle diocesi avviene sulla base di criteri, prima di tutto, territoriali, in ogni caso oggettivi, al fine di dotare la comunità di una realtà sociologica prima ancora che ecclesiologica. Proprio il territorio acquisisce una dimensione determinante affinché si creino comunità variamente composte, unite da una "cattolicità locale"⁷⁵².

Tale aspetto è notevolmente denso di significato in quanto contribuisce ad evidenziare la volontà della Chiesa di creare *hic et nunc* comunità dalla vocazione escatologica, che saranno chiamate a realizzare, in questo luogo determinato, l'unità che la vocazione della Chiesa promuove nel mondo. Il principio di erezione della comunità in persona giuridica rimanda, poi, al fatto che la Chiesa cattolica conferisce stabilità ad ogni realtà comunitaria determinata, tramite un'azione pastorale continua all'interno di luoghi specifici⁷⁵³. Ecco perché la

⁷⁵² Cfr. PATRICK VALDRINI, *Territorialité et organisation de l'Eglise catholique latine*, in JEAN DUSCHESNE - JACQUES OLLIER, *Demain l'Eglise*, Flammaron, Paris, 2001, p. 252.

⁷⁵³ Cfr. PATRICK VALDRINI, *Communauté et institution en droit canonique*, cit., p. 418: "Celle-ci est constituée d'actions qui reviennent en propre à un «pasteur», ce terme étant, dans le Code de droit canonique, un terme à contenu spécifique: ne peut être pasteur d'un diocèse que le fidèle ayant reçu l'ordination sacerdotale, pour le cas que nous traitons l'ordination comme évêque".

diocesi può essere definita, in virtù della sua struttura interna, una comunità di tipo gerarchico⁷⁵⁴.

Tuttavia, il carattere comunitario presente nella Chiesa si atteggia secondo una peculiarità ben definita: esso, infatti, si articola a partire dal principio gerarchico, e non in contrapposizione ad esso. Pertanto, la comunità diocesana non può definirsi tale senza considerare l'aspetto gerarchico e le conseguenze importanti che ne derivano. Il *Codex* spesso ne fa menzione, in modo tale da evocare il concetto stesso di organizzazione della Chiesa come concetto specifico. Ciò si evince dal can. 208 *C.I.C.* che dichiara l'esistenza "tra tutti i fedeli, in forza della loro rigenerazione in Cristo, di una vera uguaglianza nella dignità e nell'agire e per tale uguaglianza tutti cooperano all'edificazione del Corpo di Cristo", con l'aggiunta che "secondo la condizione ed i compiti propri di ciascuno". La presenza dell'inciso è stata rilevata, dalla dottrina canonica, nel corso della redazione della *Lex Ecclesiae fundamentalis*, sebbene alcuni avrebbero voluto eliminarlo al fine di rimarcare maggiormente la menzione dell'uguaglianza⁷⁵⁵.

Di fatto, tuttavia, l'inciso è rimasto nel testo del *Codex* poiché ad avviso dei sostenitori della sua permanenza, esso esprimeva chiaramente l'impossibilità di equiparare la Chiesa ad una società nella quale regni il principio di uguaglianza funzionale e sociale. Il fedele descritto nel *Codex*, invero, non può essere paragonato al *civis* di una società politica ove il principio di uguaglianza sia sancito a livello costituzionale. A differenza di quest'ultimo e del suo statuto fondamentale, il fedele non beneficia di una priorità funzionale nell'acquisizione degli uffici che

⁷⁵⁴ Cfr. JEAN-PIERRE SCHOUPE, *Les circonscriptions ecclésiastiques ou communautés hiérarchiques de l'Eglise catholique*, in *Ephemerides Theologicae Lovanienses*, 81, 2005, IV, pp. 435-467.

⁷⁵⁵ Cfr. JEAN BERNHARD, *Les droits fondamentaux dans la perspective de la lex fundamentalis et la révision du Code de droit canonique*, in EUGENIO CORECCO - NIKLAUS HERZOG - ANGELO SCOLA (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico)*, cit., p. 389.

costituiscono l'organizzazione della Chiesa. Le motivazioni che regolano l'assegnazione di determinati uffici all'autorità, peraltro, sono da collegarsi al rispetto del principio gerarchico, *id est* dell'attitudine ad esercitare una determinata funzione *in persona Christi capitis*.

Ne consegue che l'applicazione del concetto di comunità alla diocesi, come sancito dal can. 460 *C.I.C.*, costituisce anch'esso un caso specifico, giacché non prende in considerazione l'identità precipua di tale comunità: essa è un quadro partecipativo per tutti i fedeli che ne siano membri e che abbiano un ruolo, una posizione ed una funzione da esercitare in virtù del loro *status* di battezzati. I fedeli, infatti, ricevono nel battesimo la partecipazione alla missione della Chiesa, da esercitare in via individuale ovvero, appunto, collettiva, dando luogo alle comunità. Il can. 223, §1, *C.I.C.* è chiaro nell'affermare che “nell'esercizio dei propri diritti i fedeli sia come singoli sia riuniti in associazioni, devono tener conto del bene comune della Chiesa, dei diritti altrui e dei propri doveri nei confronti degli altri”.

Da quanto osservato sinora, emerge come il discorso giuridico sulla comunità ondeggi tra il significato teologico e quello sociologico che ad essa si conferisce. Da una parte, invero, si fa riferimento non solo alla nozione sociologica, ma anche alla pratica determinazione socio-territoriale che si inserisce nel contesto comunitario; ad esse la Chiesa si riferisce per creare quel progetto a vocazione escatologica e dotarlo di una duratura stabilità. Dall'altra parte, invece, non può accantonarsi la valenza teologica del concetto *de quo*, legato all'idea di popolo di Dio, di Parola e di Eucaristia⁷⁵⁶.

Verrebbe, a questo punto, da chiedersi se ed in che misura il concetto di comunità presenti, o meno, tratti applicativi e strutturali più ampi, costituendo un *quid pluris* rispetto a quello di associazione o aggregazione. Come si è avuto modo di osservare, invero, al di là di ogni, giustificata, esigenza di regolamentazione nella Chiesa di fenomeni

⁷⁵⁶ Cfr. CARMELO TORCIVIA, *La Chiesa tra comunità e fraternità*, cit., p. 127.

aggregativi, da parte dell'autorità ecclesiastica, esiste quell'ineliminabile vincolo che unisce i fedeli sotto l'auspicio dello Spirito Santo, inviato da Cristo risorto sulla prima comunità degli apostoli.

A livello di fondamenti dottrinali sulle associazioni, c'è, dunque, da chiedersi se la ragione più profonda delle difficoltà incontrate nell'elaborare una nuova definizione, in grado di rispettare fino in fondo la natura ecclesiologica del fenomeno associativo nella Chiesa, non debba essere ricercata nella circostanza di non aver prestato adeguata attenzione alla forza aggregativa e strutturante di quel "carisma originario" che sembra, invece, permeare la realtà comunitaria⁷⁵⁷.

L'analisi dei dibattiti sulla sistematica del nuovo *Codex* ha permesso, già alcuni anni or sono, a parte della dottrina di formulare una interessante sintesi dottrinale circa l'impegnativa distinzione tra "diritto costituzionale" (*Verfassungsrecht*) e diritto "delle forme associative" (*Vereinigungsrecht*) nel sistema canonico⁷⁵⁸. La distinzione andrebbe colta nel senso che, mentre il diritto costituzionale trova il suo concetto chiave nella nozione conciliare di *communio*, il diritto delle associazioni sembrerebbe svilupparsi interamente intorno alla nozione di *consociatio*. Seppur in pare realistica, tale distinzione giuridica non pare prestare sufficiente attenzione ad una serie di dati di natura storico-ecclesiologica, nonché ad alcune questioni di ordine dottrinale.

Tra i dati storico-ecclesiologici va ricordata, certamente, la circostanza per cui molte aggregazioni ecclesiali, antiche o recenti, non hanno trovato origine dalla volontà puramente umana di associarsi, bensì dalla forza aggregativa acquisita dal loro fondatore attraverso il dono di un carisma originario⁷⁵⁹. In secondo luogo, va sottolineato come,

⁷⁵⁷ Cfr. LIBERO GEROSA, *Diritto ecclesiale e pastorale*, cit., p. 158, ad avviso del quale il canonista è chiamato a "prestare attenzione al ruolo svolto dal carisma nel superamento della dialettica tra persona e comunità".

⁷⁵⁸ Cfr. WYNFRIED AYMANS, *Kirchliches Verfassungsrecht und Vereinigungsrecht in der Kirche*, in *Österreichisches Archiv für Kirchenrecht*, XXXII, 1981, pp. 79-100.

⁷⁵⁹ In questo senso cfr. HANS URS VON BALTHASAR, *Riflessioni per un lavoro sui movimenti laici nella Chiesa*, in AA.VV., *I laici e la missione della Chiesa*, ISTRAS, Milano, 1987, p. 87.

sovente, tali forme di vita ecclesiale, conformemente all'insegnamento conciliare, non presentino scopi specifici o particolari, ma perseguano "il fine generale della Chiesa"⁷⁶⁰.

Tra le ragioni teoriche, invece, vanno considerate due prospettive. Innanzitutto, il principio della *communio*, pur presentando una rilevanza straordinaria a livello costituzionale, informa tutti i settori del diritto canonico e, dunque, anche quello delle associazioni. In tale ottica la nozione di *consociatio* non va considerata alla stregua di una realtà diversa ovvero alternativa a quella di *communio*, bensì come una sua precisa realizzazione sul piano fattuale⁷⁶¹. Ciò vuol dire che il carisma originario, in qualche analogia con l'Eucaristia celebrata in un dato luogo, può giocare un ruolo decisivo nel costituirsi di qualsiasi tipo di *consociatio*, come di una realtà di comunione ecclesiale ovvero, ancor di più, di una *communitas fidelium*.

In secondo luogo, poiché la Chiesa come *communio* rappresenta "un'unica realtà complessa, costituita insieme da elementi divini ed umani"⁷⁶², allo stesso modo anche l'ordine giuridico ecclesiale partecipa, in ogni suo settore, di questa unica realtà complessa. In altri termini, in ogni ambito del sistema giuridico della Chiesa vige, anche se con intensità diversificata, un'unità di tensione tra lo *ius divinum* e lo *ius humanum*, di modo che, "come il diritto costituzionale canonico non può limitarsi a studiare gli aspetti divini della costituzione della Chiesa, così il diritto delle associazioni non può limitarsi agli aspetti primariamente umani presenti in ogni tipo di *consociatio*"⁷⁶³.

⁷⁶⁰ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Apostolicam Actuositatem*, cit., n. 19, 1.

⁷⁶¹ Cfr. YVES CONGAR, *Je crois en l'Esprit Saint*, vol. I, Cerf, Paris, 1981, p. 235, ad avviso del quale "se c'è un settore della teologia dove la teoria è strettamente legata alla pratica ed al cosiddetto vissuto ecclesiale, questo è proprio quello della pneumatologia, che non solo comprende la carismatica, ma è una dimensione costitutiva dell'ecclesiologia e, perciò, come tale, trova il suo pieno sviluppo in tutto quanto è realizzato nella Chiesa e dalla Chiesa".

⁷⁶² Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 8.

⁷⁶³ Cfr. LIBERO GEROSA, *Diritto ecclesiale e pastorale*, cit., p. 161.

Alla luce di tali dati può dedursi, quindi, come la distinzione tra comunità ed associazione non possa prescindere da una ricomprensione teologica della nozione di *consociatio*, che eviti di essere una meccanica trasposizione, in campo ecclesiale, del criterio associativo elaborato dalla scienza giuridica statale. Tuttavia, anche recenti definizioni formali di associazione, fornite dalla canonistica contemporanea, non presentano alcuna differenza sostanziale con le corrispondenti fattispecie statali. Anche la dottrina secolare, infatti, parla di “una pluralità di soggetti, di una volontà che costituisca in modo autonomo l’assemblea degli associati e di uno scopo comune da cui nasce un vincolo giuridico tra gli associati, di natura generalmente volontaria e libera”⁷⁶⁴.

Al fine di cogliere la specificità della struttura giuridica della comunità ecclesiale, quindi, occorre tener presente che, a monte di ogni aggregazione nella Chiesa, c’è sempre l’impulso sovranaturale dello Spirito Santo; ed è alla luce di tale dato ecclesiologico che vanno ricompresi gli elementi essenziali di una *consociatio*. Essa, in conformità a quanto sancito dal Titolo V “*De Christifidelium consociationibus*” del Libro II “*De populo Dei*” del *C.I.C.*, costituisce una nozione generale (*Oberbegriff*), sotto la quale possono trovare differenziata collocazione tutte le diverse forme di aggregazione ecclesiale che si presentino come vere *communitates fidelium*⁷⁶⁵. In quanto originate dal dono di un carisma primario, dunque, queste forme di vita comunitaria rendono immediatamente operativo il fatto che ogni battezzato si sente attratto dallo Spirito a vivere in comunità, e, come tali, rendono maggiormente pronto colui il quale vi partecipa ad assumere responsabilmente la missione generale della Chiesa, nella piena logica della *communio*, dove

⁷⁶⁴ Cfr. ANTONIO AURICCHIO, (voce) *Associazione. V. Diritto civile*, in *Enc. dir.*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1958, p. 875.

⁷⁶⁵ Cfr. EUGENIO CORECCO, *Prospettive per la “Lex Ecclesiae Fundamental” e la revisione del diritto canonico nel documento di Puebla*, cit., p. 17.

“il bene di tutti diventa il bene di ciascuno ed il bene di ciascuno diventa il bene di tutti”⁷⁶⁶.

La realtà ontologica comunitaria della Chiesa, perciò, in special modo le realtà locali, formano, a pieno titolo, porzioni del popolo di Dio, e non solo di territorio, che insieme costituiscono l'unica Chiesa di Cristo pellegrina sulla terra. Questo ineliminabile intrecciarsi di fattori interiori, con elementi di carattere empirico, porta, dal piano puramente teorico a quello storico-esistenziale, il problema dell'appartenenza comunitaria⁷⁶⁷. L'evento storico della comunicazione della fede, della sua accoglienza, del costituirsi delle comunità si radica, inevitabilmente, in un determinato contesto temporale. Né alcunché di quanto compone un simile evento può esistere in una forma pura, non determinata, cioè, dalle singolarità, dalle forme sociali e culturali nelle quali i protagonisti di ogni singola comunità vivono quella determinata esperienza.

Il punto decisivo della scelta di appartenenza alla comunità ecclesiale non consiste, perciò, nella pura e semplice affermazione di Dio, bensì nella convinzione che egli si sia manifestato nell'incarnazione del suo verbo in Cristo, salvando l'umanità attraverso la sua storia di uomo vissuto tra gli uomini, crocifisso e risorto. Ogni singola comunità, all'interno della Chiesa, è chiamata a sperimentare la propria appartenenza fondata sul Signore e sostenuta dallo Spirito nella fede. Nel suo rapporto con essa, ogni singolo membro dovrà fare i conti con tutto ciò che ne compone, di fatto, l'esperienza storica, in un rapporto che sarà sempre teso tra l'indispensabilità della testimonianza, che prolunga quella apostolica, ed il complesso contingente all'interno del quale essa viene vissuta nella sua concretezza.

Nella stessa esperienza cristiana, peraltro, ogni espressione di vita costituisce l'ambito nel quale, di fatto, la fede vive e si esprime. Ciò che permette l'esistenza del fenomeno comunitario è la consapevolezza del

⁷⁶⁶ Cfr. S. GREGORIO MAGNO, *Homelia in Ezechielem*, II, I, 5: CCL 142, 211.

⁷⁶⁷ Cfr. SEVERINO DIANICH, *Diritto e teologia. Ecclesiologia e canonistica per una riforma della Chiesa*, cit., p. 257.

fatto che in ogni espressione di fede, appartenente ad ogni realtà, sussiste l'assolutezza del Signore, proclamata e creduta tale per la forza dello Spirito, e la contingenza dell'esperienza umana in cui tale fede nasce, vive e viene espressa. Se, dunque, dal fenomeno comunitario si generano dei conflitti, nei quali ogni comunità è coinvolta in quanto tale, questi non possono essere emarginati quasi come se non riguardassero la stessa esperienza di fede e la consistenza stessa della Chiesa che è chiamata in causa. Non è forse il fenomeno degli interessi, appunto, comunitari (o diffusi) una lapalissiana manifestazione di un tale fenomeno?

L'attenzione della Chiesa per tali realtà passa anche attraverso la propria consapevolezza del fatto che il senso comunitario sembra avanzare, inesorabilmente, verso quell'evoluzione che conduce dall'appartenenza alla Chiesa di popolo, a quella, appunto, di comunità, nelle quali ogni singolo membro porta le proprie scelte personali, libere e responsabili, e nelle quali si ritrova, con maggior forza, il senso autentico dell'appartenenza ecclesiale.

Se la tradizione canonica ha organizzato l'aggregazione ecclesiale in base al criterio territoriale, certamente ciò si è verificato in ragione della spinta di un quadro sociale e politico complessivo, di equiparazione della struttura della Chiesa a quella dello Stato. In ciò, sicuramente, la Chiesa si vedeva realizzata come popolo e come grandezza, omogenea ad Israele nella storia della salvezza. E se essa era chiamata a marcare il suo distacco dal popolo di Israele dell'antico patto, lo ha fatto eliminando il criterio della stirpe, individuando, nella sola fede in Cristo, la condizione di appartenenza al popolo di Dio.

In virtù di ciò il criterio territoriale veniva ad essere un elemento di garanzia per la libertà del cristiano, giacché, proprio trattandosi di un fattore altamente anodino, il radicamento in una certa porzione poteva essere legittimamente l'unica *condicio sine qua non* da porsi affinché l'appartenenza ad una determinata comunità potesse concretizzarsi, senza

che al credente si chiedesse nulla più per godere del diritto di appartenere alla Chiesa⁷⁶⁸.

A partire da tale impostazione, però, che non esaurisce la realtà del popolo di Dio, pur costituendone un punto di partenza, la Chiesa si articola attraverso infinite forme di aggregazione, di fraternità, di organizzazione dei rapporti interpersonali, di assunzione comune di impegni missionari, attraverso le quali molti cristiani si ritrovano a condividere non solo la fede in Cristo, ma anche un particolare *modus vivendi* di quest'ultima, secondo un preciso progetto di realizzazione delle responsabilità *in facie mundi*. E se è vero che l'appartenenza ecclesiale non costituisce un fattore astratto, né può realizzarsi se non all'interno di una concreta e determinata comunità⁷⁶⁹, è altrettanto vero che la comunità determinata "è" Chiesa e coincide con essa unicamente allorquando rappresenti quella forma di convocazione (*quahal*) del popolo di Dio.

Se è vero, inoltre, che la concreta posizione nella quale si vive la propria appartenenza può essere suscettibile di svalutazione, dinanzi all'imponente mistero di Cristo, giacché "quelli che hanno moglie vivano come se non l'avessero, coloro che piangono, come se non piangessero e quelli che godono come se non godessero"⁷⁷⁰, lo è parimenti il fatto che l'annuncio evangelico è portato al mondo da uomini storicamente determinati, rendendo urgente parlare non più soltanto "di appartenenza del credente alla Chiesa, ma anche dell'appartenenza della Chiesa ai credenti"⁷⁷¹. Se la Chiesa chiama l'uomo con le condizioni proposte per l'appartenenza ad essa, l'uomo risponde con le caratteristiche concrete che ne costituiscono la forma empirica e ne disegnano il volto storico. Di fatto, la Chiesa che vive dall'eterno nel "mistero nascosto da secoli *in*

⁷⁶⁸ *Ivi*, p. 266.

⁷⁶⁹ Cfr. BERNARD LONERGAN, *Il metodo in teologia (Method in Theology)*, London, 1971), Queriniana, Brescia, 1975, p. 318.

⁷⁷⁰ Cfr. *1Cor* 7, 29.

⁷⁷¹ La significativa espressione appartiene a SEVERINO DIANICH, *Diritto e teologia. Ecclesiologia e canonistica per una riforma della Chiesa*, cit., p. 269.

*mente Dei*⁷⁷², non sussiste come realtà fattuale in mezzo agli uomini se non in quella rete di rapporti comunionali che viene realizzata e vissuta da persone concretamente determinate. Da questo punto di vista sembra rinnovarsi, costantemente, la battaglia di Paolo per fondare una Chiesa non più sull'economia della legge, ma su quella della fede⁷⁷³, anche se non sulla *sola fides*⁷⁷⁴.

La domanda importante da porsi, allora, non è se la Chiesa debba o non debba cambiare qualcosa dentro di sé, dinanzi ai mutamenti nei quali la società è coinvolta, ma come essa possa edificarsi nella fedeltà e nell'unità a partire dalle sue realtà comunitarie e pluralistiche, con la mobilità che oggi, più che in epoche passate, sembra inevitabilmente caratterizzarle. In ciò si ripresenta l'esigenza di mantenere sempre viva la tensione tra il titolo fondamentale di appartenenza del credente alla Chiesa e le forme storiche e quotidiane di cui si rivestono, *de facto*, i suoi legami con la/le comunità.

Così il dinamismo della realtà comunitaria si sposa bene, e non si pone in contrasto, con la necessità di porsi sotto il giudizio della parola di Dio, giacché essa non si limita mai a legittimare ciò che già si è, bensì a metterlo in circolo, esigendo dai suoi membri una continua opera di conversione, poiché la Chiesa stessa condivide la stessa sorte terrena dell'uomo⁷⁷⁵. Come è stato acutamente posto in evidenza, invero, “più che alla sociologia, è alla teologia ed all'insegnamento del Concilio Vaticano II, sullo sfondo dell'ecclesiologia del *popolo di Dio* e dell'attrazione della riflessione sulla parrocchia all'interno del tema della Chiesa locale, della località e del localizzarsi della Chiesa, che va attribuito, più propriamente, il recupero della nozione di comunità e la visione della parrocchia principalmente come comunità di fedeli, come comunità di fedeli e parroco insieme, come soggetto-Chiesa, unitario e

⁷⁷² Cfr. *Ef* 3, 9.

⁷⁷³ *Rm* 3, 28.

⁷⁷⁴ Cfr. BENEDETTO XVI, *Udienza generale*, 19 novembre 2008, in www.vatican.va.

⁷⁷⁵ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 40.

comunitario. Una comunità di fede che nasce laddove Dio raduna il suo popolo nuovo mediante la Parola e l'Eucaristia”⁷⁷⁶.

Nella dimensione della Chiesa di comunità, di semplice parrocchia, forse meno brillante ed efficiente, più anonima e, probabilmente, più segnata dal peccato, il fedele trova la sua casa e le sue istanze, quelle edificate sull'unico fondamento posto dagli apostoli: la fede in Cristo.

4.8. La “parrocchia dimenticata”: epicentro dinamico di un coetus fidelium. Il “Cavallo di Troia” per l’inserimento degli interessi diffusi?

Le attuali riflessioni canonistiche sul concetto di comunità e, per traslato, sulla possibilità di configurare la presenza di situazioni giuridiche soggettive meta-individuali, tutelabili in quanto tali, non possono che condurre a mettere a fuoco il caso emblematico della parrocchia. L'evangelizzazione, quella “capace davvero di convertire i cuori e fare della terra il giardino di Dio, dove cresce rigoglioso l'albero della vita, è e resterà sempre l'urgenza della Chiesa”⁷⁷⁷. E non c'è evangelizzazione che non parta dalla parrocchia, quale fulcro dell'azione della Chiesa, luogo concreto ove il popolo di Dio incontra Cristo.

Le varie proposte emerse negli ultimi anni circa il ruolo e le modalità di riforma della parrocchia hanno determinato un dibattito che ha coinvolto teologi, canonisti e, in particolar modo, numerosi fedeli laici che vanno interrogandosi sullo stesso futuro della Chiesa⁷⁷⁸. Da questo punto di vista, la parrocchia rimane, pur in una Chiesa ed in una società sottoposta a continui cambiamenti strutturali, un importante ed

⁷⁷⁶ Cfr. RENATO CORONELLI, *La parrocchia tra comunità e territorio*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *La parrocchia. Atti del XXIII Incontro di studio del Gruppo Italiano Docenti di Diritto Canonico (Borca di Cadore, 28 giugno-2 luglio 2004)*, Glossa, Milano, 2005, p. 104.

⁷⁷⁷ Cfr. GENNARO MATINO, *Prefazione*, cit., p. 7.

⁷⁷⁸ Cfr. ANTONIO RUCCIA, *Parrocchia e Comunità*, cit., p. 11.

imprescindibile punto di riferimento, sia per il popolo di Dio che per coloro i quali non sono stabilmente inseriti in una comunità⁷⁷⁹, nonostante le numerose ombre che l'attuale epoca presenta⁷⁸⁰.

Uno sguardo attento alla realtà odierna mostra un continuo alternarsi di ricchezze e povertà: desiderio di autenticità, prossimità, solidarietà: potenzialità da accogliere ed orientare⁷⁸¹. Ma tale analisi mostra anche che non soltanto l'idea di parrocchia non è morta⁷⁸², ma che gode ancora di una elevata salute tra il popolo di Dio⁷⁸³.

⁷⁷⁹ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, Esortazione Apostolica *Catechesi Tradendae*, 16 ottobre 1979, in *A.A.S.*, LXXI (1979), n. 67: "La comunità parrocchiale deve restare l'animatrice della catechesi e il suo luogo privilegiato [...]. Alcuni hanno accettato con eccessiva facilità che essa fosse giudicata, sorpassata, se non addirittura destinata a sparire, a vantaggio di piccole comunità più adatte e più efficaci. Lo si voglia o no, la parrocchia resta un punto capitale di riferimento per il popolo cristiano, e anche per i non praticanti. Il realismo e il buon senso, perciò, consigliano di continuare per la strada che tende a restituire alla parrocchia, ove sia necessario, strutture adeguate e soprattutto un nuovo slancio grazie al crescente inserimento in essa di membri qualificati, responsabili e generosi. [...] Essa deve trovare la propria vocazione, che è quella di essere una casa di famiglia, fraterna e accogliente, dove i battezzati e cresimati prendono coscienza di essere popolo di Dio".

⁷⁸⁰ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, Lettera Apostolica "*Tertio Millennio Adveniente*" anni *MM Iubilaeum ad parandum*, cit., n. 36: "Come tacere l'indifferenza religiosa che porta molti uomini d'oggi a vivere come se Dio non ci fosse [...] la perdita del senso trascendente dell'esistenza umana [...] lo smarrimento dei valori fondamentali del rispetto della vita e della famiglia [...] toccati dall'atmosfera di secolarismo e relativismo etico?"

⁷⁸¹ Cfr. CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Comunicare il Vangelo in un mondo che cambia*, in *Enchiridion della Conferenza Episcopale Italiana*, vol. VII, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2001, p. 37: "Il puro desiderio di autenticità non basta; va integrato con il desiderio di autenticità degli altri, dell'autenticità della storia, del valore di tutto ciò che è esterno alla nostra coscienza e alle nostre sensazioni emotive [...] il desiderio di prossimità, di solidarietà e di ricerca della pace. È l'autenticità a cui mira l'uomo moderno [...]. Gli occhi dei nostri contemporanei continuano a dischiudersi sull'altro, specie su chi è sofferente e bisognoso, e questo è un motivo di speranza".

⁷⁸² Cfr. PIERSANDRO VANZAN - ANGELO AULETTA, *La parrocchia per la nuova evangelizzazione: tra corresponsabilità e partecipazione*, Editrice AVE, Roma, 1998, p. 21: "I mesti rintocchi di agonia, che già annunciavano il supposto imminente 'passaggio a miglior vita' della parrocchia, sembrano lentamente trasformarsi in nuovi scampanii di festa".

⁷⁸³ Cfr. GIOVANNI BATTISTA MONTINI, *La partisse, cellule de l'ordre social. (Lettera a S.Em. Card. Lèger)*, 18 luglio 1953, in *La Scuola Cattolica*, 81, 1953, p. 557: "La cellula della Chiesa che è più vicina all'uomo, la più adatta a formare la sua vita personale, familiare e comunitaria, non è perciò stesso la più indispensabile alla società? In realtà questa funzione sociale della parrocchia s'impone sotto diversi aspetti alla gratitudine della società. [...] La parrocchia è educatrice della vita sociale in virtù delle sue dimensioni umane che permettono alla vita di comunità, di arrivare al

La parrocchia, dunque, assume un ruolo chiave nella dinamica comunitaria della Chiesa, giacché appartiene a quell'insieme di segni attraverso i quali, storicamente, si comunica la fede cristiana nel contesto della convivenza civile⁷⁸⁴. Benché essa non abbia un'identità teologica *iure divino*, rappresenta una scelta pastorale teologicamente più che fondata: incarna, infatti, un soggetto pastorale e canonico di rilievo primario affinché la Chiesa si costituisca quale segno storico della comunione degli uomini con Dio e tra di loro⁷⁸⁵. È la Chiesa popolo di Dio che si ritrova, innanzitutto, nelle comuni radici battesimali, sulle quali si fonda l'uguale dignità di tutti i fedeli, e poi nella diversità di ministeri e delle forme di vita, nelle varietà di approcci alle tante sfaccettature della comunione e della missione salvifica. La parrocchia rappresenta così lo specchio di una Chiesa nella quale l'autorità viene

suo fine, l'unione degli uomini tra di loro e per mezzo dei legami dell'amicizia. In questa grande famiglia, della quale il sacerdote è il padre, dove nessuno è straniero agli altri, dove, per quanto è possibile, la gioia e il dolore di ognuno è la gioia e il dolore di tutti, il cristiano scopre le esigenze quotidiane della carità, misura tutta la portata dell'avvenimento di S. Giovanni: «Chi non ama il prossimo che vede, non saprà amare Dio che non vede» (IGv 4, 20). La parrocchia unita e fervente diventa allora il terreno d'elezione delle virtù che devono animare le relazioni umane, e per eccellenza il campo d'azione delle iniziative caritatevoli e sociali che suppliscono agli inevitabili limiti delle organizzazioni ufficiali. [...] Nella nostra società tragicamente divisa, la parrocchia, per di più non è una scuola di pace e di giustizia sociale, essa che invita tutti i suoi fedeli senza distinzione a unirsi attorno al suo altare? Là intellettuali e illetterati, poveri e ricchi, datori di lavoro e salariati s'incontrano su un piede di uguaglianza cristiana. Infine, la parrocchia è cellula sociale perché è il centro della preghiera pubblica. In mezzo all'agitazione delle masse ed alla disperazione degli spiriti, in un'atmosfera inaridita dalle preoccupazioni temporali, la chiesa parrocchiale, dove il popolo di riunisce per dare gloria a Dio e implorare la sua grazia per mezzo di Cristo, è per l'intera società un'arca di salvezza”.

⁷⁸⁴ Sul punto cfr. ANTONIO STAGLIANÒ, *Introduzione*, in SERVIZIO NAZIONALE PER IL PROGETTO CULTURALE DELLA CEI (a cura di), *Ripensare la parrocchia*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2004, p. 7.

⁷⁸⁵ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, Esortazione Apostolica *Christifideles Laici*, cit., n. 27: “Se la parrocchia è la Chiesa posta in mezzo alle case degli uomini, essa vive e opera profondamente inserita nella società umana e intimamente solidale con le sue aspirazioni ed i suoi drammi. Spesso il contesto sociale, soprattutto in certi paesi ed ambienti, è violentemente scosso da forze di disgregazione e di disumanizzazione: l'uomo è smarrito e disorientato, ma nel cuore gli rimane sempre più il desiderio di poter sperimentare e coltivare rapporti più fraterni, più umani. La risposta a tale desiderio può venire dalla parrocchia, quando questa, con la viva partecipazione dei fedeli laici, rimane coerente alla sua originaria vocazione e missione: essere nel mondo ‘luogo’ della comunione dei credenti e insieme ‘segno’ e ‘strumento’ della vocazione di tutti alla comunione”.

reinterpretata sui criteri del servizio e della sussidiarietà, all'interno di nuovi e concreti organismi di comunione e partecipazione durante il cammino ecclesiale⁷⁸⁶, corresponsabile tanto nelle massime quanto nelle minime decisioni⁷⁸⁷.

Come noto, mentre nel *Codex* del 1917 la parrocchia veniva definita unicamente sulla base dell'elemento territoriale, nell'attuale impianto normativo, al can. 515, §1, *C.I.C.*, essa viene esplicitamente qualificata nei termini di una comunità di fedeli ben determinata, costituita stabilmente nell'ambito di una Chiesa particolare, e la cui cura pastorale è affidata, sotto l'autorità del Vescovo diocesano, ad un parroco quale suo proprio pastore. Il profilo territoriale, allora, assume normalmente un carattere determinativo della comunità, perdendo, tuttavia, la sua connotazione in termini di necessarietà e costitutività⁷⁸⁸. La parrocchia, infatti, non è un territorio, bensì *vive* in un territorio, ed in esso “è la comunità cristiana che ne assume la responsabilità; ha il dovere di portare l'annuncio a coloro che vi risiedono e sono lontani da essa, e deve farsi carico di tutti i problemi umani che accompagnano la

⁷⁸⁶ Cfr. CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Comunicare il Vangelo in un mondo che cambia*, cit., n. 47: “Perché la parola e l'opera di Dio e la risposta dell'uomo si tramandino lungo la storia, è assolutamente indispensabile che vi siano *tempi e spazi* precisi nella nostra vita dedicati all'*incontro con il Signore*. Dall'ascolto e dal dono di grazia nasce la conversione e l'intera nostra esistenza può divenire testimonianza del lieto annuncio che abbiamo accolto. Ci sembra, pertanto, fondamentale ribadire che la comunità cristiana potrà essere una comunità di servi del Signore soltanto se custodirà la centralità della *domenica*, «giorno fatto dal Signore» (Sal 118, 24), ‘Pasqua settimanale’, con al centro la celebrazione dell'Eucaristia, e se custodirà, nel contempo, la *parrocchia* quale luogo - anche fisico - a cui la comunità stessa fa costante riferimento. Ci sembra molto fecondo recuperare la centralità della parrocchia e rileggere la sua funzione storica concreta a partire dall'Eucaristia, fonte e manifestazione del raduno dei figli di Dio e vero antidoto alla loro dispersione nel pellegrinaggio verso il Regno”.

⁷⁸⁷ Cfr. PIERSANDRO VANZAN - ANGELO AULETTA, *La parrocchia per la nuova evangelizzazione: tra corresponsabilità e partecipazione*, cit., p. 150.

⁷⁸⁸ Cfr. ALPHONSE BORRAS, *La parrocchia. Diritto canonico e prospettive pastorali*, cit., p. 34.

vita di un popolo per assicurare il contributo che la Chiesa può e deve portare”⁷⁸⁹.

La realtà della parrocchia può essere esaminata, in virtù di tali spunti, sotto due prospettive differenti: una, che discende dalla considerazione dell’istituto come ambito in cui, ordinariamente, discorre la concreta esperienza sacramentale e di vita cristiana dei fedeli, così come il luogo del loro diretto rapporto con i pastori; altra, invece, che considera la parrocchia dal punto di vista dei raggruppamenti superiori dei fedeli attorno alla funzione episcopale, così come oggetto di approfondimento del Concilio Vaticano II, ove l’istituto si rivela come istanza decentrata di assistenza pastorale ai fedeli di una Chiesa particolare, ponendo in luce, appunto, la diversa natura dei rapporti interpersonali e, di conseguenza, anche la diversa posizione giuridica dei singoli che vengono a far parte delle molteplici comunità, nonché le differenze specifiche e di natura esistenti tra le comunità stesse.⁷⁹⁰

Sicuramente il secondo punto di vista si rivela maggiormente adatto a saggiare i principali elementi di novità così come scaturenti dall’ecclesiologia del Concilio Vaticano II, non soltanto in ciò che afferisce alla teologia della Chiesa particolare, ovvero della funzione strutturale e direttiva dell’episcopato assistito dal presbiterio diocesano, ma, in maniera ancora più incisiva, alla dottrina sulla comune responsabilità di tutti i battezzati a partecipare “*secundum propriam cuiusque condicionem et munus*”⁷⁹¹.

Da un punto di vista strettamente canonistico va evidenziato come l’attuale impianto codicistico, al can. 374, riproponga il criterio, sancito dal Concilio di Trento, della necessaria divisione delle diocesi in

⁷⁸⁹ Cfr. CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, Documento Pastorale *Comunione e comunità. I: Introduzione al piano pastorale*, 1 ottobre 1981, in *Enchiridion della Conferenza Episcopale Italiana*, vol. II, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1982, p. 675.

⁷⁹⁰ Cfr. JUAN IGNACIO ARRIETA, *La parrocchia come comunità di fedeli e soggetto canonicamente unitario*, in AA.VV., *La parrocchia*, cit., p. 21.

⁷⁹¹ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 32. Cfr. anche can. 208 *C.I.C.*

comunità minori o parrocchie da affidare alla cura pastorale di un parroco, *distincto populo in certas propriasque parrochias*⁷⁹²; indirizzo che era stato reso obbligatorio anche nel can. 216 del *Codex* del 1917. La suddivisione in parrocchie era giustificata non soltanto dalla necessità di assicurare la *cura animarum* dei fedeli, ma anche dall'opportunità di garantire il necessario controllo nell'amministrazione dei sacramenti⁷⁹³. La dottrina posteriore al *Codex* del 1917 non manifestò grande convergenza di vedute, né circa la nozione di parrocchia né in relazione agli elementi essenziali dell'istituto, a substrato della sua soggettività giuridica. Tale impianto normativa non conteneva una nozione precisa di parrocchia, preoccupato com'era di regolamentare gli uffici ecclesiastici e lo *status* dei chierici cui i medesimi uffici venivano affidati, limitandosi a segnalare il contenuto delle questioni patrimoniali relative alla gestione del beneficio parrocchiale⁷⁹⁴.

In ogni caso, il can. 216 *C.I.C.* piano-benedettino racchiudeva un concetto di parrocchia ben diverso da quello attuale, laddove, pur prescrivendo la divisione delle diocesi in parrocchie e non fornendo, dunque, elementi essenziali dell'istituto dal punto di vista strutturale, si sanciva che “*territorium cuiuslibet diœcesis dividatur in distinctas partes territoriales; unicuique autem parti sua peculiaris ecclesia cum populo determinato est assignanda, suusque peculiaris rector, tamquam proprius eiusdem pastor, est praeficiendus pro necessaria animarum cura*”. Come si evince, l'elemento del *territorium* emergeva quale componente primaria ed essenziale⁷⁹⁵, idonea ad orientare, sotto il profilo

⁷⁹² Cfr. CONCILIO DI TRENTO, Sessione XXIV dell'11.XI.1563, *Decretum de Reformatione*, c. 13: sul punto cfr. FRANCISCUS XAVER WERNZ, *Ius decretalium ad usum praelectionum in Scholis Textus Canonici sive Iuris Decretalium*, vol. II, cit., p. 1032.

⁷⁹³ Cfr. JUAN IGNACIO ARRIETA, *La parrocchia come comunità di fedeli e soggetto canonicamente unitario*, cit., p. 22.

⁷⁹⁴ *Ivi*, p. 25.

⁷⁹⁵ Cfr. WILLEM ONCLIN, *De personalitate morali vel canonica*, cit., p. 146, il quale osserva: “*Territorium vero minime ut constitutum Ecclesiae particularis aut paroeciae haberi potest, sed ut determinativum portionis populi Dei, quae eandem constituit*”.

sistematico, il modo stesso con cui era formulata tutta la normativa relativa alla parrocchia⁷⁹⁶.

Tale, claudicante, orientamento sistematico ha impedito al legislatore canonico ed alla dottrina di effettuare una valutazione ecclesiologicamente chiara ed unitaria della parrocchia⁷⁹⁷; ne costituisce prova il fatto che il vecchio *Codex* non prendesse mai in considerazione la parrocchia quale soggetto unitario, riconoscendo, bensì, in essa l'esistenza di due distinte personalità giuridiche: il *beneficium paroeciale* e la *ecclesia paroecialis*⁷⁹⁸. Ciò aveva spinto la maggioranza della dottrina ad interrogarsi su quale fosse, effettivamente, il centro di imputazione di tale capacità giuridica⁷⁹⁹.

La difficoltà, peraltro, appariva insormontabile qualora ci si fosse limitati ad un discorso sulla parrocchia di tipo esegetico-positivistico, avente come punto di partenza unicamente il vecchio can. 216 *C.I.C.* 1917. Invero, l'immagine della parrocchia da esso emergente si riduceva ad una mera entità di fatto, finanche priva di una propria personalità giuridica, figurando, come elemento principale, appunto il *territorium* e, solo in via marginale, la *ecclesia*, il *populus* ed il *rector*⁸⁰⁰. Non a caso, proprio a partire dal diverso peso dato a questi elementi nella struttura giuridica della parrocchia, i canonisti si sono divisi in numerose correnti interpretative che hanno dato luogo a vivaci dibattiti, le cui posizioni

⁷⁹⁶ Cfr. LIBERO GEROSA, *Diritto ecclesiale e pastorale*, cit., p. 116.

⁷⁹⁷ Cfr. FRANCESCO COCCOPALMERIO, *Il significato del termine "parrocchia" nella canonistica susseguente al Codice del 1917*, in *La Scuola Cattolica*, 109, 1981, p. 217.

⁷⁹⁸ Sul punto cfr. MARIO PETRONCELLI, *Considerazioni sulla personalità giuridica della chiesa parrocchiale*, in *Archivio di diritto ecclesiastico*, 1, 1939, p. 107. Cfr. anche IDEM, *Contributo alla personalità dell'ufficio sacro nell'ordinamento canonico*, in AA.VV., *Festschrift Ulrich Stutz zum siebzigstem Geburtstag. Dargebracht von Schülern, Freunden und Verehrern (Kirchenrechtliche Abhandlungen, Hefte 117 und 118)*, cit., p. 389-412. Interessante anche il contributo di RICHARD ADOLF STRIGL, *Sinn und Bedeutung der Rechtspersönlichkeit im kirchlichen Aemterrecht*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXXXI, 1962, pp. 3-14.

⁷⁹⁹ Cfr. AUGUST HAGEN, *Pfarrei und Pfarrer*, in *Die Theologische Quartalschrift*, 114, 1933, pp. 117-128. Cfr. anche TOMMASO MAURO, (voce) *Parrocchia*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 868-887.

⁸⁰⁰ Cfr. FRANCESCO COCCOPALMERIO, *Il concetto di parrocchia nella riflessione canonistica a partire dal Codice del 1917*, in AA.VV., *La parrocchia e le sue strutture*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1987, p. 34.

vanno dall'estremo di quanti identificano la parrocchia con una mera "superficie geografica o circoscrizione territoriale"⁸⁰¹, passando per quanti ne ponevano in risalto l'elemento economico⁸⁰², fino ad arrivare a quanti la delincono come un'unica comunità ecclesiale, "comprendente fedeli e pastori"⁸⁰³. Al centro di tali opposti si collocano, tuttavia, quanti, considerando l'ufficio sacro o la *cura animarum* quali incarnanti l'essenza stessa della parrocchia, attorno alla quale tutti gli altri elementi trovano la loro unificazione logico-strutturale⁸⁰⁴, hanno permesso un primo, ma decisivo, allontanamento della riflessione canonistica sul tema dagli schemi rigidi e dalle coordinate riduttive del can. 216 *C.I.C.* 1917. Non è mancato, in particolare, chi, alla nozione legale/materiale di parrocchia, *ex* can. 216 del vecchio *Codex*, abbia contrapposto una qualificazione dottrinale o formale, integrata dagli elementi personali della *communitas fidelium* e del pastore, con una crescente sensibilità nel valutare la portata istituzionale stessa della parrocchia, quale "modo di strutturazione della comunità dei fedeli"⁸⁰⁵.

L'ecclesiologia del Concilio Vaticano II contribuirà, poi, a perfezionare tale orientamento, fornendo gli elementi atti a valutare la comunità parrocchiale all'interno della struttura sacramentale della Chiesa, come *pars*, appunto, della diocesi, o porzione del popolo di Dio

⁸⁰¹ Cfr. ARTURO CARLO JEMOLO, (voce) *Parrocchia e Parroco*, in *Enc. it.*, vol. XXVI, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1935, pp. 404-405.

⁸⁰² Cfr. GOMMARUS MICHIELS, *Principia generalia de personis in Ecclesia*, cit., pp. 440-441, il quale individua il substrato della personalità della parrocchia in un "officium parochi praecisive sumptum ad cuius subiectum reale personalitatis formaliter constitutum, videlicet ad officium parochum, pertinent, praeter iura et onera spiritualia officio sacro parochi vi Codicis propria, tum bona patrimonialia specificae paroecialia, tum bona patrimonialia specificae beneficialia, tum ecclesia paroecialis et bona patrimonialia specificae sic dicta bona fabricae constituentia, cum oneribus peculiaribus diversis bonorum patrimonialium speciebus (separatim retinendis, administrandis et ad finem unicuique specificae proprium adhibendis) vi Codicis adnexis" (*Ivi*, p. 445).

⁸⁰³ Cfr. NIKOLAUS HILLING, *Das Personenrecht des Codex Iuris Canonici*, Verlag Ferdinand Schöningh GmbH, Paderborn, 1924, p. 216.

⁸⁰⁴ Cfr. GIUSEPPE ZANABONI, *Corso di diritto ecclesiastico*, Vallerini, Pisa, 1936, p. 212.

⁸⁰⁵ Cfr. FRANCESCO COCCOPALMERIO, *Il significato del termine "parrocchia" nella canonistica susseguente al Codice del 1917*, cit., p. 512.

affidata al ministero episcopale⁸⁰⁶. Da un lato, infatti, la parrocchia inizia ad essere considerata come parte della comunità diocesana e, attraverso essa, della Chiesa universale; dall'altro, proprio perché tale, essa si concepisce come autentica *communitas fidelium*, strutturata dalla costituzione di un ufficio ecclesiale, in conformità al principio ecclesiologico del legame tra capo e corpo, di origine paolina, caratterizzante tutta la struttura costituzionale della Chiesa⁸⁰⁷.

L'accento posto dal Concilio Vaticano II sull'aspetto comunitario della parrocchia ha consentito, come primo traguardo, alla canonistica di sganciare completamente la propria riflessione dalla normativa codiciale, ponendo le basi per la nuova regolamentazione giuridica in cui la parrocchia iniziava ad emergere quale soggetto unitario attivo⁸⁰⁸. Invero, nel contesto della dottrina conciliare sulla Chiesa particolare, i vari documenti del Concilio hanno tracciato, in via più concreta, le peculiarità prettamente teologiche della struttura parrocchiale, sempre sulla base del già rammentato sfondo della comune partecipazione di tutti i battezzati alla missione della Chiesa. Da un'analisi dei parametri ermeneutici forniti emergono alcuni dati rilevanti.

In primo luogo, la parrocchia costituisce il primario e principale *coetus fidelium*. Il Vescovo, infatti, non essendo in grado di “presiedere personalmente sempre e ovunque l'intero gregge”, deve necessariamente istituire tale *coetus* parrocchiale nella diocesi, “sotto la guida di un pastore che ne fa le veci”, ai fini della convocazione dei fedeli intorno all'Eucaristia⁸⁰⁹. Come è evidente, pur emergendo in qualche modo la

⁸⁰⁶ Cfr. JUAN IGNACIO ARRIETA, *La parrocchia come comunità di fedeli e soggetto canonicamente unitario*, cit., p. 26.

⁸⁰⁷ Cfr. KLAUS MÖRSDORF, *Pfarrei (Kirchenrechtliche Übersicht)*, in *Staatslexikon*, 6, 1961, c. 234.

⁸⁰⁸ Sul punto cfr. GIUSEPPE BALDANZA, *L'incidenza della teologia del Vaticano II sulla riforma della parrocchia*, in BARTHOLOMEW KIELY (a cura di), *Ius Populi Dei. Miscellanea in honorem Raymundi Bidagor*, vol. II, cit., p. 180; HERIBERT SCHMITZ, *Pfarrei und Gemeinde*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXLVIII, 1979, pp. 48-71.

⁸⁰⁹ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Conciliare *Sacrosanctum Concilium*, cit., n. 42.

connotazione comunitaria della parrocchia, essa risulta ancora priva di autonomia strutturale, rimanendo una *pars* della diocesi, la cui comunità è chiamata alla *relatio ad Episcopum*, necessaria ai fini della strutturazione di un vero aggregato comunitario che sia funzionale alla *cura animarum* posta sotto la guida del Vescovo⁸¹⁰.

In seconda battuta, *uti structura*, la parrocchia rappresenta una *pars dioecesis* che il Vescovo diocesano affida ad un parroco suo collaboratore nella *cura animarum*⁸¹¹. La configurazione di un tale *coetus fidelium* risponde al principio per cui la Chiesa è il nuovo popolo di Dio, che rimane “*unus et unicus*” in tutte le diverse “*singulae partes*” in cui si realizza⁸¹², per cui non solo la diocesi può essere configurata come *portio Dei*, ma anche la parrocchia ed altre comunità con a capo un presbiterio, dando luogo tutte a diverse porzioni “*gregis dominici*”⁸¹³, inquadrate essenzialmente come comunità di fedeli e non come entità puramente organizzative a carattere giuridico-pastorale.

Infine, la comunità parrocchiale rappresenta il “fermento basilare dell’apostolato pubblico della Chiesa”⁸¹⁴, costituendo un “*exemplum perspicuum apostolatus communitarii*”⁸¹⁵, nel quale i fedeli laici intervengono concretamente all’opera di *edificatio Ecclesiae*, in intima ed organica cooperazione con i ministri sacri, ma anche tenendo conto della diversa posizione giuridica in cui tale rapporto avviene, *id est* un criterio di libertà, da parte dei fedeli laici, mentre di dovere giuridico d’ufficio, da parte dei ministri ai quali è affidata la *cura animarum* della parrocchia. Emerge, in questa terza prospettiva conciliare, il principio del sacerdozio comune ricevuto con il sacramento del battesimo, attraverso il

⁸¹⁰ Cfr. LIBERO GEROSA, *Diritto ecclesiale e pastorale*, cit., p. 115.

⁸¹¹ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Christus Dominus*, cit., n. 30.

⁸¹² *Ivi*, n. 11.

⁸¹³ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 28, 2.

⁸¹⁴ Cfr. JUAN IGNACIO ARRIETA, *La parrocchia come comunità di fedeli e soggetto canonicamente unitario*, cit., p. 27.

⁸¹⁵ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Apostolicam Actuositatem*, cit., n. 10.

quale si costituisce il popolo sacerdotale di Cristo⁸¹⁶; quale esempio luminoso di tale apostolato comunitario, la parrocchia è considerata soggetto unitario di missione nel mondo.

L'applicazione congiunta di tali principi che emerge dalla dottrina conciliare, sembra sottolineare la condizione della parrocchia come vera e propria comunità istituzionale, dotata di tre elementi: la *communitas fidelium*, la guida di un presbiterio e la *relatio* di appartenenza ad una Chiesa particolare attraverso l'obbedienza all'autorità episcopale. Essi rendono la parrocchia dotata di una stabile unitarietà in termini di soggettività, tramite l'individuazione e la circoscrizione in una determinata e singola comunità ecclesiale attraverso il quarto elemento, che ora assume una funzione strumentale e non già, come *sub* Codice del 1917, costitutiva: il *territorium*, sul quale tale *congregatio fidelium* è stabilita materialmente⁸¹⁷.

Se è certo, infatti, che mediante l'unione al proprio Vescovo nella celebrazione eucaristica, i fedeli e le loro comunità si incorporano nell'unica Chiesa di Cristo⁸¹⁸, tale rapporto strutturale rimane anche alla base dell'istituto parrocchiale, stabilito per provvedere all'assistenza pastorale dei fedeli. È secondo tale modalità che la parrocchia si fa idonea ad incorporarsi nella struttura sacramentale della Chiesa, possedendo le caratteristiche di comunità istituzionalizzata e, dunque, configurata da elementi oggettivi e posizioni giuridiche soggettive specificamente previste dal diritto.

⁸¹⁶ Cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *La Chiesa particolare nel segno del pluralismo ecclesiale*, in PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici. Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati*, cit., p. 470: "I fedeli devono sentirsi Popolo di Dio anche, sebbene non principalmente, in virtù dei legami che li ordinano in comunità, e quindi in forza del diritto. Se così non fosse il loro coinvolgimento ecclesiale sarebbe manchevole di un momento umanamente essenziale".

⁸¹⁷ Cfr. FRANCESCO COCCOPALMERIO, *Il concetto di parrocchia nella riflessione canonistica a partire dal Codice del 1917*, cit., p. 62.

⁸¹⁸ Cfr. can. 369 C.I.C., nonché CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 26.

Proprio in tale prospettiva dottrinale-teologica va intesa la definizione di parrocchia fornita dal can. 515, §1, *C.I.C.* 1983, laddove essa si configura, lo si ripete, come una “determinata *comunità di fedeli* che viene costituita stabilmente nell’ambito di una Chiesa particolare, e la cui cura pastorale è affidata, sotto l’autorità del Vescovo diocesano, ad un parroco quale suo pastore proprio”⁸¹⁹. Analogo il tenore del can. 279 *C.C.E.O.*: “La parrocchia è una determinata comunità di fedeli cristiani, stabilmente costituita in un’eparchia, la cui cura pastorale è affidata ad un parroco”.

Tre sono gli elementi costitutivi che emergono da tale disposizione: la *communitas christifidelium*, la *Ecclesia particularis*, in cui tale comunità è stabilmente costituita, ed il *pastor proprius*. Autorevole dottrina ha osservato, in proposito, come il reciproco rapportarsi di tali elementi non abbia alcun valore giuridico fin quando non sia coadiuvato dalla necessaria conformità alla struttura sacramentale della Chiesa, cioè, al collegamento con un ufficio episcopale nell’ambito di una porzione del popolo di Dio⁸²⁰.

In contrapposizione a tale orientamento non sono, in realtà, mancate altrettanti voci autorevoli in direzione di un’individuazione, nell’istituto parrocchiale, di un autentico nucleo primario della Chiesa,

⁸¹⁹ Cfr. FRANCESCO COCCOPALMERIO, *De paroecia*, Pontificia Università Gregoriana, Roma, 1991, p. 3, ad avviso del quale la parrocchia costituisce una “*communitas christifidelium, regula generali solummodo per territorium determinata, in Ecclesia particulari, stabiliter constituta, habens parochum, qui agit ut pastor proprius, sub auctoritate Episcopi diœcesani, cum cooperatione aliorum presbyterorum, diaconorum et christifidelium laicorum*”. Cfr. anche ÁNGEL MARZOA, *El concepto de parroquia y el nombramiento de párroco*, in *Ius Canonicum*, XXIX, 1989, pp. 449-465 e FRANCISCUS XAVER WERNZ, *Ius decretalium ad usum praelectionum in Scholis Textus Canonici sive Iuris Decretalium*, vol. II, cit., p. 1028.

⁸²⁰ Cfr. JUAN IGNACIO ARRIETA, *La parrocchia come comunità di fedeli e soggetto canonicamente unitario*, cit., p. 28: “Conviene [...] ricordare che non qualsiasi gruppo di fedeli sotto la cura pastorale di un ministro sacro può essere considerato parrocchia, ma soltanto è parrocchia quella frazione del gruppo già strutturato ecclesialmente sotto un ufficio episcopale. Infatti, la parrocchia è concepita dall’ordinamento canonico come istituto dell’organizzazione pastorale della Chiesa particolare; non come semplice distretto della diocesi lasciato all’amministrazione di un parroco, bensì come frazione della comunità diocesana individuata nella necessità di provvedere alla cura pastorale dei fedeli originariamente affidati al Vescovo diocesano, ma non come comunità autonoma dal punto di vista della struttura sacramentale della Chiesa”.

non già inteso quale cellula della struttura ecclesiale nel senso del n. 10 del decreto *Apostolicam Actuositatem*, bensì alla stregua di realtà sostantiva ove si realizza pienamente la Chiesa di Cristo⁸²¹. Secondo tale prospettiva, intrisa di considerazioni anche di carattere sociologico, le comunità parrocchiali godrebbero di un'autonomia dal punto di vista strutturale, mentre la diocesi andrebbe configurata come una comunione di parrocchie⁸²², allo stesso modo con cui la Chiesa di Cristo è composta da una *communio ecclesiarum*. Alcune osservazioni in merito.

Innanzitutto, le specifiche peculiarità del primo elemento, *id est* la *communitas fidelium*, vengono poste in luce dai cann. 516, §2, e 518 C.I.C., laddove il primo evidenzia la struttura della parrocchia quale possibile forma di organizzazione della pastorale diocesana⁸²³, mentre il secondo puntualizza la possibilità che una tale, particolare, modalità di organizzare pastoralmente una diocesi, pur essendo, di regola, precisata e delimitata secondo il criterio territoriale, possa essere fissata anche su base personale, quale essenza ontologica che costituisce la Chiesa⁸²⁴, che, per certi aspetti, è suscettibile di preesistere alla stessa applicazione degli strumenti giuridici⁸²⁵.

Il secondo elemento costitutivo della nozione codiciale di parrocchia, *id est* il fatto che essa rappresenti una *pars* e non una entità

⁸²¹ Cfr. JAMES A. CORIDEN, *The Foundations of the Rights of Parishes. The Bases for the Canonical Rights of Parishes and Other Local Catholic Communities*, cit., p. 507, il quale osserva: “*There are very solid reasons for asserting the rights and the obligations of parish communities before and beyond the canonical affirmation of their juridic personality (c. 515.3). That is to say, the status and prerogatives of parish communities rest on firm ground prior to and apart from their recognition in the positive law of the Church*”.

⁸²² Cfr. JAMES A. CORIDEN, *The vindication of parish rights*, cit., p. 28.

⁸²³ Cfr. SACRA CONGREGATIO PRO EPISCOPIS, *Direttorio Ecclesiae Imago*, cit., n. 183.

⁸²⁴ Cfr. YVES CONGAR, “*Mission de la paroisse*”. *Structures sociales et pastorale parroissiale*, Cerf, Paris, 1949, p. 55: “La parrocchia non è soltanto un mezzo, ma la realizzazione dell’intera Chiesa”.

⁸²⁵ Cfr. JAMES A. CORIDEN, *The Foundations of the Rights of Parishes. The Bases for the Canonical Rights of Parishes and Other Local Catholic Communities*, cit., p. 518: “*It is important only to affirm the theological centrality of the local ecclesial community. In fact, local communities of the christian faithful are as close to the essence and existence of the Church, as is the ordained ministry which serves within them or the sacraments which they celebrate. In this sense, it is safe to say that the parish exists iure divino, like the episcopate, and not merely iure ecclesiastico*”.

autonoma della Chiesa particolare, è maggiormente precisato, sotto l'aspetto ecclesiologico, dal can. 528, §2, *C.I.C.*, ove sono fiddati, normativamente, il dovere del parroco di collaborare “*cum proprio Episcopo et cum diœcesis presbyterio*” affinché i fedeli si sentano, effettivamente, membri della Chiesa e siano aiutati a vivere secondo il principio della *communio*, richiamato al can. 209, §1, *C.I.C.* come obbligo a cui il fedele è sempre tenuto⁸²⁶.

Il principio della *communio* sembra informare anche il modo con cui la *mens legislatoris* ha concepito la funzione propria del terzo elemento costitutivo della nozione codiciale di parrocchia: il parroco, come suo peculiare pastore. Infatti, il *Codex* del 1983 non soltanto prevede, al can. 517, la possibilità che la cura pastorale di una o più parrocchie venga affidata, *in solidum*, a vari sacerdoti⁸²⁷, ma, riprendendo il n. 30 del decreto *Christus Dominus*, dà un contenuto ecclesiologicamente più pregnante alla figura del parroco rispetto a quella, decisamente più asettica e formale, del vecchio can. 431. Sia il can. 519, che parla del triplice *munus* del parroco, sia il can. 528, ove si precisa il contenuto della sua funzione educativa e santificatrice, offrono, dunque, tali funzioni pastorali come peculiarità di una *communitas fidelium* quale è quella parrocchiale⁸²⁸. Quest'ultima appare, così, come la concreta istituzionalizzazione della comunità di fede generata dall'annuncio della parola di Dio e dalla celebrazione comune dell'Eucaristia, presieduta dal parroco in unione col Vescovo⁸²⁹.

Dall'analisi dell'evoluzione normativa tra i due Codici, passando per le elaborazioni teologiche conciliari sottese ad evidenziare l'elemento comunitario della parrocchia, intesa come *portio populi Dei*, piuttosto

⁸²⁶ Cfr. LIBERO GEROSA, *Diritto ecclesiale e pastorale*, cit., p. 121.

⁸²⁷ Cfr. JEAN-CLAUDE PERISSET, *De officio parochi coetui presbyterorum in solidum concredito*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXII, 1983, p. 374.

⁸²⁸ Cfr. JOAQUÍN CALVO ÁLVAREZ, *Commento sub can. 515*, in JUAN IGNACIO ARRIETA - PEDRO LOMBARDÍA (a cura di), *Codigo de Derecho Canónico*, EUNSA, Pamplona, 1983, p. 411.

⁸²⁹ Cfr. SACRA CONGREGATIO RITUUM, Istruzione *Eucharisticum Mysterium*, 25 maggio 1967, in *A.A.S.*, LIX (1967), pp. 539-573, n. 26.

che quello meramente territoriale, emergono alcune indicazioni. Il *Codex* del 1983 sembra aver recepito, nelle sue linee essenziali, le acquisizioni ecclesiologicalhe *de quibus*, modellando la struttura della parrocchia a partire dalla sua dimensione di aggregazione di fedeli. Ciò che definisce la parrocchia è, insomma, il suo essere comunità: “il termine comunità (*communitas*) significa ovviamente e genericamente più fedeli uniti tra di loro. Tuttavia, nel contesto del can. 515, §1, significa anche qualcosa d’altro e qualcosa di più; significa, cioè, qualcosa di specifico [...]. Nello *Schema 1977*, can. 349, §1, si trovava il termine ‘porzione’ (*portio*). Lo stesso che compare nella definizione di diocesi, già presente in *Christus Dominus*, 11 e ora nel can. 369. La Commissione mutò il termine ‘porzione’ nel termine ‘comunità’. Questo è il motivo del mutamento: «Il termine ‘*portio*’ esprime più un fatto fidico statico che non una dinamica interazione tra più persone unite sotto lo stesso pastore»; e «[...] l’aspetto comunitario si avverte di più nell’ambito della parrocchia» (che non in quello della diocesi, nella cui definizione si conserva invece, come detto, il termine ‘porzione’ - cfr. can. 369)⁸³⁰.

La parrocchia, dunque, soddisfa quel concetto di comunione specifica e visibile, da distinguere da quella generica/ontologica. Mentre quest’ultima, invero, afferisce alla relazione che si instaura tra tutti i cristiani in quanto tali, anche se lontani tra loro, quella concreta-visibile si collega al rapporto di prossimità e vicinanza che i cristiani realizzano vicendevolmente, sempre a partire dalla Parola e dai Sacramenti. La conclusione è evidente: “In questo specifico senso la parrocchia è Chiesa ancor più di quanto non lo sia la diocesi stessa o la Chiesa universale.

⁸³⁰ In questi termini cfr. FRANCESCO COCCOPALMERIO, *La parrocchia tra Concilio Vaticano II e Codice di Diritto Canonico*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 2000, p. 12. Cfr. anche SACRA CONGREGATIO PRO CLERICIS, Istruzione “*Il presbitero, pastore e guida della comunità parrocchiale*”, 4 agosto 2002, in *A.A.S.* XCIII (2001), n. 18: “La *communitas christifidelium*, nella nozione di parrocchia, costituisce l’elemento personale essenziale di base e, con tale espressione, si vuole sottolineare la dinamica interazione e relazione tra i fedeli che, in maniera determinata, sotto l’indispensabile guida effettiva di un pastore proprio, la compongono”.

Infatti, per essere parrocchia non basta la comunione generica o ontologica; si richiede anche quella concreta e visibile”⁸³¹.

È evidente come, in quest’ottica, il concetto di “comunione concreta” vada identificato, tendenzialmente, con la comunità, la cui centralità è resa ancor più evidente dal rapporto che si instaura tra la comunità parrocchiale ed il suo parroco. Egli non ha più il carattere di un funzionario, mandato a sovrintendere il territorio con compiti, quasi, di natura squisitamente amministrativa⁸³², bensì rappresenta un’autentica guida di una comunità viva e pulsante, che struttura la Chiesa nel suo insieme. Non può non concordarsi, a tal proposito, con quanti hanno affermato che “senza comunità, l’istituzione parrocchiale non può, effettivamente, essere attuata”. La comunità acquista, così, una “evidente priorità in rapporto alla cura pastorale ed all’ufficio curiale. Può esserci il parroco, ma se manca la comunità parrocchiale, l’istituzione non ha nessuna traduzione effettiva nei fatti. Il parroco non fa la comunità; in altre parole, l’ufficio curiale non costituisce da solo la parrocchia. [...] Il futuro della parrocchia come istituzione dipende, dunque, dalla comunità e dai loro pastori, dalla fraternità che instaurano, dalla compartecipazione che stabiliscono e dai progetti che elaborano”⁸³³.

La dottrina, dal canto suo, e soprattutto la giurisprudenza nelle sue applicazioni pratiche, come si è avuto modo di vedere in tema di interessi diffusi, i quali costituiscono, senza dubbio, le istanze maggiormente radicabili in capo ad una parrocchia intesa come comunità, si dimostra alquanto restia a fare proprie le indicazioni codicistiche⁸³⁴, così come

⁸³¹ Cfr. FRANCESCO COCCOPALMERIO, *La parrocchia tra Concilio Vaticano II e Codice di Diritto Canonico*, cit., p. 20.

⁸³² Cfr. CARMELO TORCIVIA, *La Chiesa tra comunità e fraternità*, cit., p. 129.

⁸³³ Cfr. ALPHONSE BORRAS, *La parrocchia. Diritto canonico e prospettive pastorali*, cit., p. 285.

⁸³⁴ Cfr. FRANCESCO COCCOPALMERIO, *Il concetto di parrocchia nella riflessione canonistica a partire dal Codice del 1917*, cit., p. 72, il quale osserva: “[...] è necessario premettere che la dottrina dominante appare insoddisfacente, per non dire inaccettabile, laddove non sembra concepire nessun diverso contenuto della personalità morale in genere, e quindi della soggettività della parrocchia, al di fuori di quello patrimoniale. Tale limitazione appare, in realtà, del tutto ingiustificata. Se ciò è

interpretate alla luce del magistero conciliare, persistendo nel *vulnus* in relazione ad una tutela piena ed effettiva delle situazioni meta-individuali e nella scarsa attenzione al fenomeno comunitario nella Chiesa.

La realtà che si presenta ad un'analisi esterna impone, perciò, una improcastinabile presa d'atto della nuova dimensione della parrocchia, come centro comunitario di imputazione di interessi e situazioni giuridiche di cui può farsi portatrice la comunità *qua talis*. La valorizzazione dell'elemento comunitario non rimane, infatti, un criterio generico, ma si concretizza, innanzitutto, nella relativizzazione del territorio, e cioè, in conformità sia all'evoluzione semantica del termine greco "*paroikia*", sia alle linee principali dello sviluppo storico di tale istituzione ecclesiastica. Il termine latino *paroecia*, d'altra parte, deriverebbe, secondo alcuni, dal verbo greco *παροικέω*, dal significato mistico di "abitare in un luogo senza diritto di cittadinanza - essere pellegrini"⁸³⁵. La parrocchia non rappresenta, dunque, primariamente una circoscrizione ovvero un distretto, ma un soggetto unitario di missione, come dimostra anche la tesi, ormai consolidata, secondo la quale l'origine della parrocchia rurale, spesso organizzata secondo criteri patrimoniali, è da collocarsi nell'ampio processo di evangelizzazione a vavallo tra il IV ed il V secolo, mentre quella della parrocchia urbana, spesso organizzata secondo criteri corporativi e personali, risale ad un'epoca più tarda, intorno all'XI secolo⁸³⁶.

In secondo luogo, la dimensione comunitaria della parrocchia, così come delineata dal Concilio Vaticano II, trova concretizzazione, nella sistematica del nuovo *Codex*, con la valorizzazione dell'elemento

vero non si può non richiamare qui tutto l'insieme di dati che i testi del Vaticano II ci offrono a riguardo della comunità parrocchiale, quel complesso di attribuzioni, cioè di doveri e diritti, che secondo un esame dogmatico-strutturale, teologico-giuridico, appaiono propri di detta comunità. La quale somma di attribuzioni, secondo le esemplificazioni offerte, pare racchiudersi in sintesi nella funzione di essere Chiesa e di agire al modo della Chiesa".

⁸³⁵ Cfr. ADOLFO LONGHITANO, *La parrocchia fra storia, teologia e diritto*, in AA.VV., *La parrocchia e le sue strutture*, cit., p. 7, n. 2.

⁸³⁶ Cfr. LIBERO NANNI, *L'evoluzione storica della parrocchia*, in *La Scuola Cattolica*, 81, 1953, p. 538.

ecclesiologico fondamentale che è alla base ed all'origine stessa di questa istituzione, *rectius* l'assemblea eucaristica, vero "*centrum congregationis fidelium paroecialis*"⁸³⁷. La parrocchia non è soltanto una comunità di fedeli, organizzata gerarchicamente attorno al suo pastore, come *pars* di quella *portio populi Dei* che è una Chiesa particolare, ma lo stesso parroco è il suo proprio pastore, solo in quanto presiede al posto del Vescovo l'assemblea eucaristica e, come tale, può e deve moderare la partecipazione alla liturgia⁸³⁸.

Tale, ultima, osservazione riveste una capitale importanza, giacché consente di cogliere la ragione ecclesiologica ultima per cui il legislatore canonico è giunto a riconoscere, *ipso iure*, personalità giuridica alla parrocchia, *ex* can. 515, §3, *C.I.C.* Se nel dibattito canonistico post-conciliare il riconoscimento di un'unica personalità giuridica alla parrocchia nel suo insieme era, ormai, sempre più comunemente accettato, del tutto aperta rimaneva, invece, la questione relativa alla titolarità di tale personalità giuridica⁸³⁹.

In altri termini, la canonistica non si mostrava unanime nell'indicare l'elemento formale, essenziale e costitutivo, in forza del quale la parrocchia costituisce una persona giuridica⁸⁴⁰. Neppure il *Codex* sembra dare una risposta diretta sul punto: tuttavia, ponendo l'accento sulla centralità dell'Eucaristia, il legislatore ecclesiastico apre una prospettiva entro cui probabilmente è possibile dare una risposta ecclesiologicamente e giuridicamente convincente⁸⁴¹. Invero, la centralità del *mysterium eucharisticum* evidenzia come la forza aggregante da cui ha origine la *congregatio fidelium*, nota con il nome di parrocchia, vada ricercata nel sacramento eucaristico. Sempre in esso va, probabilmente,

⁸³⁷ Cfr. can. 528, §2, *C.I.C.*

⁸³⁸ Cfr. HERIBERT SCHMITZ, *Amtsenthörung und Versetzung der Pfarrer im neuen Recht*, in *Trierer Theologische Zeitschrift*, 76, 1967, p. 360.

⁸³⁹ Cfr. KLAUS MÖRSDORF, *Kritische Erwägungen zum kanonischen Amtsbegriff*, in *AA.VV., Festschrift für K.G. Hugelmann*, vol. I, Scientia Verlag, Aalen, 1959, p. 385.

⁸⁴⁰ Cfr. FRANCESCO COCCOPALMERIO, *De Paroeciae Personalitate Iuridica a Codice 1917 usque ad Codicem 1983*, cit., pp. 378 ss.

⁸⁴¹ Cfr. LIBERO GEROSA, *Diritto ecclesiale e pastorale*, cit., p. 124.

rinvenuta la motivazione formale in virtù della quale la parrocchia costituisce una *persona iuridica*. Potrebbe, ancora, discutersi se la parrocchia concreti una persona giuridica di tipo non collegiale, *id est* definita dal fatto che in essa la capacità decisionale non è primariamente “*apud consociatos*”, bensì “*apud auctoritatem*”⁸⁴²; tuttavia tale questione cede il passo alla centralità del mistero eucaristico, messa bene in luce dal nuovo *Codex*, che impone di settare la *communitas Christifidelium* come un’unica realtà unitaria.

Sotto un profilo teorico, il significato canonistico della prospettiva con la quale il legislatore canonico non esita a considerare la parrocchia è misurabile con maggiore precisione allorquando si collochi il concetto codicistico appena delineato nel suo, naturale, quadro ecclesiologico di *communio*⁸⁴³. La Chiesa particolare, infatti, costituisce il luogo concreto in cui si realizza la Chiesa universale, per cui la sua struttura non può certamente essere eterogenea rispetto a quest’ultima. Se la prima costituisce una *communio ecclesiarum* e, come tale, non solo si realizza in ogni Chiesa particolare, ma è anche costituita dalle medesime, secondo la ben nota formula conciliare per cui “*in quibus et ex quibus una et unica Ecclesia catholica existit*”, dire che le singole strutturazioni delle due dimensioni, particolare ed universale, dell’unica Chiesa di Cristo non sono eterogenee non corrisponde ad affermarne la loro identità assoluta.

La struttura della Chiesa particolare, pur essendo anch’essa orientata ad una struttura sinodale, presenta unicamente un’analogia con quella universale, giacché tra le due sussiste, *in primis*, una differenza di ordine sacramentale e, in secondo luogo, una di tipo giurisdizionale. Nonostante ciò, tuttavia, se si tiene conto che il Concilio Vaticano II, da una parte, definisce il presbiterio come una realtà diocesana unitaria,

⁸⁴² Cfr. ALOIS HANIG, *Das ontologische Wesen moralischer Personen nach dem “Codex Iuris Canonici”*. *Die Relationstheorie und CJC*, cit., p. 238.

⁸⁴³ Cfr. PETER KRÄMER, *Diözese und Pfarrei. Theologische Leitlinien im kirchlichen Gesetzbuch von 1983*, in *Theologie und Glaube*, 75, 1985, p. 194.

formata dal Vescovo e dai suoi presbiteri, quali collaboratori necessari, e, dall'altra, sottolinea come ogni assemblea eucaristica, presieduta da un presbitero che fa le veci del Vescovo, esprima la “*genuinam verae Ecclesiae naturam*”⁸⁴⁴, può, logicamente, concludersi nel senso che le parrocchie si inseriscano nel più ampio *genus* delle comunità eucaristiche, quali elementi costitutivi in cui, in qualche modo, si inverte, a livello di Chiesa particolare, la logica della *communio Ecclesiarum*. Secondo la visione ecclesiologicala così descritta, perciò, la collocazione costituzionale della parrocchia si rafforza della connotazione di possibile forma giuridica delle diverse comunità eucaristiche in una Chiesa particolare, nascendo come *congregatio Christifidelium* in virtù della forza aggregante di un carisma originario⁸⁴⁵.

Una simile precisazione relativa all'essenza della parrocchia si inserisce nel quadro delle istanze ecclesiologicalhe conciliari riconducibili alla *communio*, nonché all'esigenza, di tipo pastorale, di limitare il rigore del c.d. “*Pfarrprinzip*” utilizzato nel vecchio impianto codicistico, con una giusta considerazione e rivalutazione dello “*Standesprinzip*”, nonché del “*Freigruppenprinzip*”⁸⁴⁶. Essa rappresenta, altresì, una risposta giuridica maggiormente adeguata all'evoluzione in senso sociologico e comunitario della parrocchia⁸⁴⁷, la quale può, a tutti gli effetti, costituire

⁸⁴⁴ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Conciliare *Sacrosanctum Concilium*, cit., n. 2.

⁸⁴⁵ Cfr. LIBERO GEROSA, *Carismi e movimenti nella Chiesa oggi. Riflessioni canonistiche alla chiusura del Sinodo dei Vescovi sui laici*, in *Ius Canonicum*, XXVIII, 1988, pp. 665-680.

⁸⁴⁶ Cfr. KARL RAHNER, *Friedliche Erwägungen über das Pfarrprinzip*, in IDEM, *Schriften zur Theologie*, vol. II, 8° ed., Benziger, Einsiedeln, 1967, p. 325.

⁸⁴⁷ Cfr. FRANCESCO, Esortazione apostolica *Evangelii Gaudium*, cit., n. 28: “La parrocchia non è una struttura caduca; proprio perché ha una grande plasticità, può assumere forme molto diverse che richiedono la docilità e la creatività missionaria del pastore e della comunità. Sebbene, certamente, non sia l'unica istituzione evangelizzatrice, se è capace di riformarsi ed adattarsi costantemente, continuerà ad essere “*la Chiesa stessa che vive in mezzo alle case dei suoi figli e delle sue figlie*”. Questo suppone che realmente stia in contatto con le famiglie e con la vita del popolo e non diventi una struttura prolissa separata dalla gente o un gruppo di eletti che guardano a sé stessi. La parrocchia è presenza ecclesiale nel territorio, ambito di ascolto della parola, della crescita, della vita cristiana, del dialogo, dell'annuncio, della

ancora la forma ecclesiale di una unità di vita socio-culturale, oltre che di fede, pur non coincidendo, in via imprescindibile, con l'elemento territoriale: e di ciò, sia il diritto canonico che la teologia devono, senza esitazioni di sorta, tener conto⁸⁴⁸.

Nella visione ecclesiologica conciliare, sostanzialmente recepita dal nuovo *Codex*, la parrocchia è, però, valorizzata sotto un altro punto di vista: rispetto alle altre forme di comunità eucaristiche, anch'esse di capillare importanza nella vita della Chiesa⁸⁴⁹, e, anzi chiamate a camminare insieme con la comunità parrocchiale, onde evitare che “si trasformino in nomadi senza radici”⁸⁵⁰, essa rappresenta la forma giuridica di *communitas fidelium* nata proprio dalla specifica forza aggregante dell'Eucaristia, celebrata in un dato luogo ed in un dato ambiente storico-culturale⁸⁵¹, e, dunque, costituisce la figura emblematica e paradigmatica di questa determinata porzione di popolo, posto in un territorio e animato da concrete relazioni tra persone “chiamate a rinnovarsi in Cristo grazie al battesimo ricevuto”⁸⁵². La Chiesa, infatti, “non è solo istituzione, un insieme oggettivo di mezzi di grazia, ma che è fatta di uomini che Dio chiama e che rispondono a questa chiamata”⁸⁵³.

carità generosa, dell'adorazione e della celebrazione. Attraverso tutte le sue attività la parrocchia incoraggia e forma i suoi membri perché siano agenti di evangelizzazione”.

⁸⁴⁸ Cfr. ERNESTO CAPPELLINI, *La tutela dei diritti delle comunità territoriali: diocesi e parrocchia*, cit., p. 94.

⁸⁴⁹ Cfr. FRANCESCO, Esortazione apostolica *Evangelii Gaudium*, cit., n. 29: “Le altre istituzioni ecclesiali, comunità di base, piccole comunità, movimenti e altre forme di associazione, sono una ricchezza della Chiesa che lo Spirito suscita per evangelizzare tutti gli ambienti e settori. Molte volte apportano un nuovo fervore evangelizzatore e una capacità di dialogo con il mondo che rinnovano la Chiesa. Ma è molto salutare che non perdano il contatto con questa realtà tanto ricca della parrocchia del luogo, e che si integrino con piacere nella pastorale organica della Chiesa particolare”.

⁸⁵⁰ *Ibidem*.

⁸⁵¹ Cfr. JÉRÔME HAMER, *La paroisse dans le monde contemporain. Les fondements théologiques d'une pastorale*, in *Nouvelle Revue Théologique*, 86, 1964, p. 970.

⁸⁵² Cfr. GIAMPIETRO ZIVIANI, *Una Chiesa di popolo. La parrocchia nel Vaticano II*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2011, p. 234.

⁸⁵³ Cfr. YVES CONGAR, *La Chiesa come Popolo di Dio*, in *Concilium*, XIX, 1983, p. 43.

In questo senso essa è una comunità eucaristica di tipo istituzionale, che riscopre la *kōinonía* di Dio come sua matrice ontologica⁸⁵⁴, laddove l'espressione "*stabiliter constituta*", del can. 515, §1, *C.I.C.*, non va interpretata tanto quale sottolineatura della stabilità della parrocchia rispetto alla provvisorietà di altre comunità, quanto, piuttosto, come segnalazione della sua specificità giuridicità, *id est* della sua attitudine ad essere forma istituzionale, fissa e gerarchica delle comunità eucaristiche di una Chiesa particolare e, perciò, differente rispetto alle forme giuridiche, variabili e di origine carismatica, delle comunità che si identificano con le associazioni o movimenti ecclesiali. Mentre nella prima forma prevale la forza aggregativa e strutturante del sacramento, l'Eucaristia celebrata in un determinato luogo, nella seconda forma prevale l'aggregazione derivante dal carisma originario⁸⁵⁵.

L'assunzione delle coordinate ecclesiologiche così tracciate permette di tracciare il quadro entro cui la comunità parrocchiale deve concepire il proprio ruolo ecclesiale ed il proprio cammino di maturazione, per adempiere sempre più al suo ruolo di "comunità di comunità e di movimenti"⁸⁵⁶. Essa è chiamata a ritornare ad essere un'autentica *communitas* e *fraternitas*, in conformità alla consegna affidata dal Sinodo dei Vescovi sulla vocazione e missione dei laici nel mondo: perciò la parrocchia contiene, in sé, il germe dell'epicentro

⁸⁵⁴ Cfr. YVES CONGAR, *La mia parrocchia vasto mondo*, Edizioni Paoline, Milano, 1965, p. 39: "La Chiesa non è Chiesa che per Gesù Cristo, ma è fatta di uomini. È un popolo di uomini in mezzo ad altri popoli di uomini, che porta in mezzo ad essi il mistero di Gesù Cristo. [...] come popolo di Dio, comunità dei credenti, essa rappresenta l'umanità verso Gesù Cristo, come istituzione o sacramento di salvezza rappresenta Gesù Cristo per il mondo".

⁸⁵⁵ Cfr. LIBERO GEROSA, *Diritto ecclesiale e pastorale*, cit., p. 129.

⁸⁵⁶ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, Esortazione Apostolica *Ecclesia in America*, 22 gennaio 1999, in *Enchiridion Vaticanum*, CVIII, 1999, p. 102: "Appare, perciò, opportuno il formarsi di comunità e di gruppi ecclesiali di dimensione tale da permettere vere relazioni umane: ciò consentirà di vivere più intensamente la comunione, avendo cura di coltivarla non solo *ad intra*, ma anche con la comunità parrocchiale alla quale tali raggruppamenti appartengono, e con l'intera Chiesa diocesana e universale. Sarà inoltre più facile, all'interno di un simile contesto umano, raccogliersi in ascolto della parola di Dio, per riflettere alla sua luce sui vari problemi umani, e maturare scelte responsabili ispirate all'amore universale di Cristo".

dinamico della realizzazione concreta della missione universale della Chiesa⁸⁵⁷. Etichettando in questo modo la parrocchia, il Sinodo dei Vescovi funge, sostanzialmente, da cassa di risonanza delle statuizioni emanate in sede di magistero pontificio da Giovanni Paolo II, laddove si sottolineava come la parrocchia, tanto nell'insegnamento conciliare quanto nella nuova normativa codiciale, "emerge nella qualità di soggetto attivo nell'azione pastorale di tutta la Chiesa"⁸⁵⁸; ciò può farlo, unicamente realizzando la sua identità di *trait d'union* fra l'esperienza di Dio, di cui è custode, e l'uomo, con la sua realtà concreta, a cui si rivolge⁸⁵⁹.

La parrocchia può diventare, così, esempio luminoso di apostolato realmente comunitario e, nella massima estensione, di complementarità pastorale fra i vari carismi e ministeri, tutti fondamentali e necessari, per la lievitazione, *from the inside*, di tutta la realtà umana creata. Una comunità parrocchiale non può che muoversi oggi in termini di interconnessione e globalità; la fede in Cristo "ha tutti i numeri per

⁸⁵⁷ Cfr. FRANCESCO COCCOPALMERIO, *Il concetto di parrocchia nella riflessione canonistica a partire dal Codice del 1917*, cit., pp. 52-53: "Perché la comunità è tale? Perché, cioè, l'insieme dei fedeli è "unum", è comunità, è, precisamente, comunità ecclesiale? La risposta è chiara: in forza dell'ufficio, che riassume e vivifica l'insieme dei fedeli. Ci preme sottolineare che la visione della comunità e dell'ufficio sacro, nel senso detto, conduce a stabilire una priorità logica delle persone sull'ufficio per quel che concerne il venire all'esistenza, la genesi della parrocchia. Non tanto, invero, per il fatto che esiste una cura d'anime da strutturare ottimamente viene determinata una porzione di fedeli, quanto, inversamente, per il fatto che esiste una porzione di fedeli viene a questi dato un pastore, che di una pluralità strutturi una comunità ecclesiale. Inoltre si mette primariamente l'accento non sull'azione del pastore volgentesi al bene dei fedeli con movimento dall'alto in basso e con direzione verso ciascuno considerato in quanto singolo, così che i fedeli vengano concepiti e presentati in posizione recettivo-passiva, bensì, piuttosto, sull'azione congiunta di pastore e fedeli, sull'azione dei fedeli sotto la guida del loro pastore, così che è agevole approdare alla visione di una comunità agente nello svolgimento quotidiano delle attività proprie della vita ecclesiale a beneficio di ciascuno e dell'intera comunità per la sua salvezza e per quella del mondo nell'opera di evangelizzazione. E, lo ripetiamo, in tale visione la parrocchia *non è più struttura per la cura d'anime, bensì definitivamente e formalmente vera e propria comunità* (corsivo mio)".

⁸⁵⁸ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso ai Vescovi della Regione Lombardia*, 18 dicembre 1986, in *L'Osservatore Romano*, 19 dicembre 1986, p. 5.

⁸⁵⁹ Cfr. LUCA BRESSAN, *La Chiesa come struttura comunicativa*, in *Credere oggi*, 6, 2004, p. 24.

compiere questa poderosa opera salvifica⁸⁶⁰, e la parrocchia risulta sufficientemente fornita di mezzi derivanti dalla grazia e dalla sua, intrinseca natura. Occorre più fiducia nell'uno e nell'altro aspetto.

Quid iuris? La dimensione comunitaria della parrocchia, così come delineata in sede ecclesiologicala e di recezione, formale, in sede codicistica, ha, realmente, acquisito cittadinanza all'interno della prassi e della consapevolezza comune? A tratti, come dimostra la vicenda degli interessi diffusi, parrebbe di no, dovendosi, purtroppo, riconoscere, e di ciò ne è pienamente consapevole anche Francesco, "che l'appello alla revisione e al rinnovamento delle parrocchie non ha ancora dato sufficienti frutti perché siano ancora più vicine alla gente, e siano ambiti di *comunione viva e di partecipazione* e si orientino, completamente, verso la missione"⁸⁶¹.

La considerazione del *coetus fidelium*, della comunità, come soggetto unitario di attribuzione di diritti e doveri, non sembra, ancora, aver permeato di sé la coscienza giuridica⁸⁶², nonostante, come evidenziato, il *Codex* abbia tentato di recepire e di offrire le coordinate minime di movimento per una tale strutturazione ontologica della parrocchia quale cellula dinamica e comunitaria, sulla falsariga di, ed in perfetta continuazione con, quel modello iniziale che caratterizzava le prima comunità cristiane⁸⁶³. È la stessa antropologia biblica, d'altra

⁸⁶⁰ L'espressione è in PIERSANDRO VANZAN - ANGELO AULETTA, *La parrocchia per la nuova evangelizzazione: tra corresponsabilità e partecipazione*, cit., p. 186.

⁸⁶¹ Cfr. FRANCESCO, Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*, cit., n. 28.

⁸⁶² Cfr. ERNESTO CAPPELLINI, *La tutela dei diritti delle comunità territoriali: diocesi e parrocchia*, cit., p. 85, il quale nota come tale ottica di considerazione della comunità alla stregua di soggetto unitario possa costituire anche "un apporto culturale valido come antidoto alla cultura radical-borghese, dominante in questi anni, che ha raccolto l'eredità dell'illuminismo settecentesco e del razionalismo [...] e porta alla esasperazione l'individualismo della persona, rendendo strumentali i rapporti con la società: l'apertura al trascendente è poi annullata dalle matrici filosofiche dalle quali questa cultura emana".

⁸⁶³ Cfr. *At* 2, 43: "Erano assidui nell'ascoltare l'insegnamento degli Apostoli e nell'unione fraterna, nella frazione del pane e nella preghiera. Un senso di timore era in tutti e prodigi e segni avvenivano per opera degli apostoli. Tutti coloro che erano diventati credenti stavano insieme e tenevano ogni cosa in comune; chi aveva

parte, a porre in correlazione imprescindibile la persona con la comunità, il cui rapporto di interazione è destinato a non spezzarsi, in una dimensione di complementarità ed arricchimento reciproco⁸⁶⁴. All'origine di ogni comunità ecclesiale, sussiste la gratuita iniziativa di Dio Padre, che convoca gli uomini, *hic et nunc*, per inserirli nel piano della salvezza realizzato da Cristo⁸⁶⁵. Un tale dato teologico non può, nel piano di coerenza che la Chiesa è chiamata a seguire, non tradursi in adeguate scelte giuridiche concrete, che valorizzino il *proprium* del concetto di comunità nel sistema canonico, ritagliandole uno spazio ben definito e ben lontano dal campo sterrato delle mere dichiarazioni di principio, che tanto dicono e poco apportano.

Il diritto è chiamato, inoltre, a far sentire il *Christifidelis* figlio della Chiesa, nella sua dimensione singola e comunitaria, membro dell'intero popolo di Dio, a misura che verifica e vive la propria appartenenza alla comunità, che gli permette di fare esperienza concreta e quotidiana dei beni della salvezza. Cristo, infatti, agisce nella sua Chiesa, che ha la forma di una *communitas* itinerante, di un soggetto collettivo che si muove all'interno della storia accogliendone le leggi, ma anche specificando, in essa, la propria identità. Per questo la santità piena del capo "è donata anche a tutte le membra, ma attende di attuarsi esistenzialmente in ciascuna di esse, poiché non basta far parte, singolarmente, di un popolo"⁸⁶⁶.

Peraltro, se è vero, che si tratta di un allargamento del campo semantico del termine *communitas*, che intende racchiudere tanto la dimensione verticale quanto quella orizzontale, entrambe già comprese

proprietà e sostanze le vendeva e ne faceva parte a tutti, secondo il bisogno di ciascuno".

⁸⁶⁴ Cfr. EDWARD SCHILLEBEECKX, *Fede cristiana e aspettative terrene*, in AA.VV., *La Chiesa nel mondo contemporaneo*, Queriniana, Brescia, 1966, p. 88.

⁸⁶⁵ Cfr. SEVERINO DIANICH, *Per una teologia della comunità*, in VINCENZO BO - SEVERINO DIANICH - GERARDO CARDAROPOLI (a cura di), *Parrocchia e pastorale parrocchiale (Cammini di Chiesa)*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 56-101.

⁸⁶⁶ Cfr. GIAMPIETRO ZIVIANI, *Una Chiesa di popolo. La parrocchia nel Vaticano II*, cit., p. 252.

nell'idea di popolo di Dio, e che, parallelamente, il concetto di *coetus fidelium* rappresenta “il tratto più difficile da tradurre in indicazioni e strutture”⁸⁶⁷, è altrettanto innegabile che la comunione ecclesiale non può certo coniugarsi con “la passività, il gregarismo e l'emarginazione”⁸⁶⁸, e che il canonista, a tal proposito, è chiamato ad interpretare le norme presenti nel senso maggiormente idoneo a farne emergere la valenza pastorale, tramite un più efficace utilizzo anche degli organismi di partecipazione e consultazione, *id est* il Consiglio parrocchiale⁸⁶⁹, perché siano corrispondenti all'ontologia della comunità, luogo autentico in cui il popolo di Dio fa esperienza della efficacia della Pasqua di Cristo e si sforza di vivere, nel proprio tempo, gli impegni che scaturiscono dalla missione affidata dal Signore⁸⁷⁰.

Siffatta missione giuridica passa anche e soprattutto attraverso il riconoscimento di diritti e situazioni giuridiche soggettive fondamentali, la cui meta-individualità non può che sposarsi a pieno con la dimensione comunitaria e sinodale⁸⁷¹ cui è chiamata, teologicamente, la Chiesa nel mondo, di modo che la personalità giuridica delle comunità si amplifichi in contenuti effettivi e tangibili, in una concezione pragmatica della soggettività comunitaria e parrocchiale, insuscettibile di essere

⁸⁶⁷ Cfr. WALTER KASPER, *Il futuro dalla forza del Concilio. Sinodo straordinario dei Vescovi 1985*, Queriniana, Brescia, 1986, p. 29.

⁸⁶⁸ Cfr. ERNESTO CAPPELLINI, *La tutela dei diritti delle comunità territoriali: diocesi e parrocchia*, cit., p. 93.

⁸⁶⁹ Cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Il Consiglio pastorale parrocchiale*, in AA.VV., *La parrocchia*, cit., p. 261, il quale evidenzia come tale organismo possa configurarsi come “un ben definito *coetus* di *christifideles*, portatori di precisi, distinti e rilevanti interessi comunitari. Non v'è dubbio, infatti [...] che l'organismo ecclesiale in esame espleta una funzione costitutiva non derivata da quella del parroco, e che quindi i suoi membri rivestono un ruolo meritevole di essere protetto con autonomi strumenti di garanzia”.

⁸⁷⁰ Cfr. VINCENZO BO, *Parrocchia tra passato e futuro*, Cittadella Editrice, Assisi, 1977, p. 14 ss.

⁸⁷¹ Cfr. GIAMPIETRO ZIVIANI, *Una Chiesa di popolo. La parrocchia nel Vaticano II*, cit., p. 280: “[...] la sinodalità si manifesta come nota permanente dell'essere ecclesiale, di cui sinodi e assemblee costituiscono, semmai, le tappe, e non i risultati; essa domanda di cercare le forme in cui si può articolare il protagonismo del popolo di Dio e il tracciato che conduca alla condivisione dei doni e delle responsabilità, passando per il tramite dell'«uno», degli «alcuni» e dei «tutti», cioè per le varie forme giuridiche che manifestano e costruiscono la comunione”.

compresa in una mera *fictio iuris*, ma bisognosa, al contrario, della sua dignità di centro autonomo di attribuzione, giacché in essa è presente il Signore risorto. La rappresentanza giuridica assegnata al Vescovo e al parroco, invero, è sufficiente ed adeguata, alla tutela dei propri diritti, fin quando non siano proprio le autorità gerarchiche a comprimerli e violarli.

Se da un lato dunque, in via apparente, si potrebbe esser tentati ad interpretare il dato letterale codicistico in termini di “benevolenza recettiva” nei confronti della categoria ecclesiologica del popolo di Dio, nulla ostando, in linea teorica, ad una sua traduzione giuridica, che, magari, costituirebbe solo una questione di tempo, dall’altro, al canonista non può sfuggire la necessità di utilizzare termini, talvolta declinati teologicamente come sinonimi, secondo le loro, specifiche, divergenze: *popolo*, *società* e *comunità*, infatti, rappresentano concetti inseparabili, nella Chiesa, ma non certo coincidenti. Il popolo designa la comune chiamata dei battezzati a formare l’unità di coloro che, insigniti della dignità di figli di Dio, sono inviati dal Padre a continuare nella storia la missione di Cristo; la società, dal canto suo, rimarca con forza come il popolo di Dio costituisca un corpo unitario, organicamente strutturato e disciplinatamente articolato; la *comunità*, infine, esprime quella particolare solidarietà esistenziale ed esperienziale, fondata sui vincoli di ontologia soprannaturale e sulla disponibilità di beni ed interessi per fini comuni.

E proprio tali interessi comuni, comunitari forse, oppure, perché no, proprio diffusi, meritano, davvero, di essere accantonati nel limbo del pre-giuridico, arrestando la propria *vis propulsiva* nel momento, cruciale, in cui si verifica lo scatto dall’ecclesiologia al diritto? Non sembra che potersi dare, a tale interrogativo, una risposta negativa. Dalla parrocchia, dunque, può partire l’opera di assorbimento di una mentalità comunitaria, sia teologicamente che giuridicamente orientata, laddove tale comunità possiede, nel suo patrimonio genetico, l’attitudine a rivolgersi al singolo ed a costruire legami: le derivano, unitamente, dalla

missione affidata da Cristo alla Chiesa e dall'Eucaristia come culmine di tutta la vita cristiana. Essa detiene i contenuti e l'energia sufficiente non solo a farsi proposta e annuncio di salvezza, ma anche per lasciarsi disegnare, comunitariamente, dall'ospitalità offertale dalla fede di ciascuno. Sta al diritto mettere in pratica tutto ciò.

Riflessioni conclusive: proceduralizzazione e comunità.

Il percorso di ricerca affrontato, giunto alle sue conclusioni, apre la strada ad alcune riflessioni a margine della tematica, così complessa, della presenza delle posizioni soggettive a rilevanza meta-individuale all'interno della realtà giuridica ecclesiale, nella sua peculiare declinazione comunitaria che si è cercato di maturare. In particolar modo occorre porsi tale interrogativo: attraverso quali strategie giuridiche la, così rivalutata, dimensione comunitaria del *coetus fidelium* può trovare una collocazione idonea, a livello di opzioni concrete, funzionale alla tutela delle posizioni che trascendono il singolo individuo per radicarsi, appunto, in capo alla comunità?

La proposta di una soluzione “casistica” dell'azionabilità di fronte al giudice amministrativo canonico degli interessi diffusi ha mostrato, chiaramente, di non esaurire la possibile collocazione di tali istanze giuridiche nell'ordinamento della Chiesa. Anzi, l'aver individuato una diretta connessione tra il nuovo ruolo assunto dall'autorità amministrativa nella Chiesa, a seguito del Concilio Vaticano II, e la crescente esigenza di partecipazione all'edificazione ed alla salvaguardia della comunità ecclesiale, che anima la stessa richiesta di tutela degli interessi diffusi, impone una considerazione in relazione a quali siano gli effetti scaturenti, potenzialmente, un'apertura dell'ordinamento al riconoscimento di tali situazioni. Una siffatta considerazione non può, peraltro, non concentrarsi sul punto nodale riguardante i rapporti tra autorità amministrativa e titolari degli interessi diffusi, tematica dalla quale scaturisce la stessa possibilità di delineare uno spazio di autonomia, rispetto all'interesse di cui si fa portatrice l'amministrazione, di un interesse generale individuato in capo ad una serie di soggetti ed avente ad oggetto un bene di rilevanza comunitaria, non suscettibile di appropriazione esclusiva.

La *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica, come si è visto, di fronte a situazioni tipicamente riconducibili agli interessi diffusi, ha ribadito che per essere legittimati ad adire gli organi contenzioso-amministrativi, occorre essere titolari di un interesse “*personale, directum, actuale et a lege, saltem indirecte, tutelatum*”. Non ha, tuttavia, mai affermato che l’interesse azionabile singolarmente, e non attraverso un comitato o un *coetus fidelium*, non presentasse tali requisiti⁸⁷². O meglio ha escluso soltanto la qualificazione normativa di tale interesse da parte delle disposizioni che i ricorrenti asserivano violate. Si è in pratica escluso che tale interesse fosse tutelato dalla legge “*saltem indirecte*”, non già che mancassero anche gli altri requisiti richiesti per legittimare il ricorso amministrativo.

Ciò che sembra, inequivocabilmente, passibile di riserva, è la richiesta di una personalità dell’interesse in capo a situazioni che presentano una natura spiccatamente comunitaria, tanto più se, quantunque non sussista alcun dato normativo che si esprima in termini così restrittivi, tale personalità venga intesa nei termini di esclusività⁸⁷³. Il requisito della personalità, in questo caso, può casomai essere ricondotto ai termini dell’individualità, e non certo dell’esclusività della situazione vantata, laddove, comunque, anche nel primo caso essa va intesa nel senso di autonoma azionabilità dell’interesse tutelato e non come capacità di essere l’unico portatore dello stesso dinanzi all’autorità. Di conseguenza, l’interesse va considerato personale, sia allorquando resti individuato in capo ad un solo soggetto che lo aziona per vedere legittimamente tutelate le prerogative riconosciutegli dall’ordinamento, sia, allorquando, diversamente, appartenga ad una serie di soggetti comunque capaci, come confermato in sede di responso della Pontifica Commissione, di azionarlo autonomamente.

⁸⁷² Cfr. GIANNI TOGNONI, *La tutela degli interessi diffusi nell’ordinamento canonico*, cit., p. 331.

⁸⁷³ Cfr. CARMELA VENTRELLA MANCINI, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto amministrativo italiano e nell’ordinamento canonico*, cit., p. 185.

Un passo decisivo può essere, a questo proposito, il soffermarsi sull'opportunità di assicurare una concreta incidenza delle situazioni di interesse diffuso sull'esplicarsi stesso della funzione esecutiva, dal momento che, attese le stringenti analogie di strutture e di intenti che legano, in diritto canonico, l'interesse diffuso alla dimensione comunitaria ed alla *salus animarum*, appare assolutamente ingiustificata una considerazione di tali posizioni che si limiti alla sola sede giurisdizionale.

Non si vuole assolutamente, tuttavia, ricondurre l'interesse diffuso nell'alveo dell'azione pubblica, negandogli, nuovamente, qualsiasi autonomia; tuttavia è ben radicata la consapevolezza del margine con cui, nell'ordinamento canonico, l'interesse diffuso costituisca, ormai, la massima espressione del modo in cui una situazione giuridica facente capo ad un singolo fedele si riconnetta al supremo fine che la Chiesa assume a scopo precipuo. Di conseguenza, allorquando la funzione amministrativa ecclesiale, al pari dell'intero sistema giuridico, è preordinata all'attuazione di tale interesse di ordine salvifico, nell'ambito del compimento della loro funzione gli organi amministrativi sono chiamati, certamente, a prendere in considerazione e salvaguardare quelle situazioni dei fedeli che maggiormente si pongono in termini di collegamento, se non addirittura di coincidenza, con il fine pubblico. Così, la migliore via per assicurare tale considerazione si identifica, indubbiamente, nella facilitazione della partecipazione dei titolari di interessi diffusi al procedimento di istruzione, verifica e redazione, necessariamente richiesto all'autorità amministrativa, allorché sia chiamata a procedere all'emanazione di un atto.

Il procedimento amministrativo canonico, invero, può intendersi come “una serie di atti che presenta questa caratteristica: soltanto l'atto finale del procedimento produce gli effetti tipici della serie procedimentale; tutti gli altri atti hanno funzione preparatoria dell'atto finale e non sono mai in grado di produrre gli effetti tipici della serie procedimentale. Riguardati in seno al procedimento, tutti questi atti

diversi dall'atto finale producono identicamente [...] un solo ed unico effetto: quello di condizionare la legittimità del procedimento e, quindi, dell'atto finale”⁸⁷⁴. La partecipazione dei fedeli in seno al procedimento si sostanzierebbe, invero, proprio in una collaborazione con l'autorità amministrativa al compimento di tali atti, magari tramite percorsi di ascolto delle istanze degli stessi *Christifideles* titolari di interessi tutelati dalla legge, in modo da ricavare una più completa *Weltanschauung* della realtà sostanziale su cui l'atto amministrativo è destinato ad incidere. L'esigenza di una più completa procedimentalizzazione dell'attività amministrativa, peraltro, non è occasionata dalla sola tutela preventiva degli interessi diffusi, bensì promana dalla stessa struttura del contenzioso relativo al controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti amministrativi. Difatti, la creazione di una serie di regole procedurali disciplinanti l'attività dell'autorità amministrativa è suscettibile, *in primis*, di assurgere a valido parametro mediante il quale giudicare la legittimità dell'azione pubblica; in via contraria, assai raramente potrà ravvisarsi un comportamento illegittimo, una *violatio legis* da parte dell'autorità amministrativa, laddove questa, come di frequente avviene nell'ordinamento canonico, ha possibilità di scelta vastissima, sia in ordine al tipo di provvedimento da adottare, sia in ordine alle forme ed alle modalità di emanazione di esso.

Inoltre, come effetto ancor più significativo, al quale una simile regolamentazione potrebbe condurre, va individuata la circostanza che “il riesame giurisdizionale di un provvedimento potrà realizzarsi in modo ben più penetrante se il giudice è messo in condizione di ripercorrere il formarsi della volontà dell'organo agente attraverso le varie fasi ed i vari momenti di un *iter* procedimentale cui l'organo medesimo deve, obbligatoriamente, attenersi”⁸⁷⁵.

⁸⁷⁴ Cfr. ENZO CAPACCIOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, 2° ed., CEDAM, Padova, 1983, p. 353.

⁸⁷⁵ Cfr. PAOLO MONETA, *Procedimento amministrativo e partecipazione dei fedeli alla funzione amministrativa*, cit., p. 24, il quale evidenzia come “solo così, infatti,

Non è opportuno, d'altra parte, neppure sottovalutare altri effetti altamente benefici legati ad un possibile rafforzamento dell'istanza partecipativa, maggiormente dipendenti, in realtà, dall'essenza stessa dell'attività amministrativa. Sicuramente una costruzione in senso procedimentale di siffatta attività consentirebbe un più efficace lavoro di "acclaramento, valutazione e ponderazione dei vari dati di fatto e dei vari interessi che l'amministrazione deve tener presenti nel determinarsi nell'uno e nell'altro senso. In più, ne risulterebbe indubbiamente avvantaggiato il coordinamento dell'operato e (o) dei punti di vista dei vari soggetti e organi preposti ai diversi interessi pubblici implicati nel singolo caso"⁸⁷⁶.

L'eventualità, poi, più ipotetica che reale, di un possibile appesantimento dei compiti dell'autorità esecutiva con conseguenti ripercussioni sulla celerità, rappresenterebbe, in tal caso, un tributo ampiamente sostenibile in cambio di una funzione trasparente ed aperta ad un confronto proficuo con le altre articolazioni del contesto ecclesiale. In questo modo i fedeli vedrebbero sicuramente accresciuta la propria partecipazione alla funzione amministrativa della Chiesa, pur dovendosi, a tal proposito, verificare se tale esito sia realmente conforme all'essenza stessa dell'ordinamento, *id est* al fine peculiare cui l'ordinamento soggiace per sua natura. A tal proposito non può non rammentarsi come la stessa funzione giurisdizionale sia ampiamente intesa nei termini di frutto di partecipazione dei fedeli alla corretta realizzazione dell'attività amministrativa; il tutto corroborato dalle numerose statuizioni conciliari in tal senso, soprattutto riguardo alle modalità di intendere i concetti di autorità, legalità, *communio* e comunità.

Proprio in tale, poderosa, edificazione può identificarsi la *ratio essendi* dell'interesse diffuso nell'ordinamento canonico; tuttavia sarebbe

potranno risultare evidenti le eventuali incongruenze tra ciò che dispone il provvedimento e i dati della realtà quale è stata valutata dall'amministrazione o altre illogicità e contraddizioni in cui è incorso l'organo agente nel suo operato".

⁸⁷⁶ Cfr. ALDO MARIA SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 643.

alquanto inappagante limitare tale individuazione alla, pur significativa, tutela giurisdizionale assicurata dalla Segnatura Apostolica, la quale, come visto, seppur in qualche sporadica apertura, non sembra aver ancora preso consapevolezza dello stretto legame tra la dimensione giuridica meta-individuale e l'essenza comunitaria della Chiesa intera. Peraltro, ben poco comprensibile risulta anche la ragione per la quale, raggiunta la conclusione di un'ammissione, seppur casistica, alla tutela giurisdizionale, l'interesse diffuso dovrebbe essere escluso da una partecipazione, quella all'azione esecutiva, la quale sembra essere richiesta, alla stregua di quanto evidenziato anche a livello teologico, dalla stessa struttura assunta dal popolo di Dio nella sua estensione lata. In effetti, l'idea di un'amministrazione proclive all'utile partecipazione dei fedeli costituisce un fattore imprescindibile nella stessa attuazione del fine salvifico cui tutti, Pastori e fedeli, sono chiamati.

Gli stessi Pastori sono esortati, dal magistero conciliare, affinché “riconoscano e promuovano la responsabilità dei laici nella Chiesa; si servano volentieri del loro prudente consiglio, con fiducia affidino loro degli uffici in servizio della Chiesa e lascino loro libertà e campo di agire, anzi li incoraggino perché intraprendano delle opere anche di propria iniziativa. Considerino attentamente e con paterno affetto in Cristo le iniziative, le richieste ed i desideri proposti dai laici”⁸⁷⁷. Del resto, siffatta attività partecipativo-consultiva da riconoscere ai fedeli, soprattutto in forma di comunità, si lascia maggiormente apprezzare per gli sbocchi pratici cui può condurre: “Da questi familiari rapporti tra i laici ed i pastori devono attendersi molti vantaggi per la Chiesa: infatti è fortificato nei laici il senso della propria responsabilità, ne è favorito lo slancio e le forze più facilmente vengono associate all'opera dei Pastori. E questi, aiutati dall'esperienza dei laici, possono giudicare con più chiarezza ed opportunità sia in cose spirituali che temporali; e così tutta

⁸⁷⁷ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, cit., n. 37, 3.

la Chiesa, sostenuta da tutti i suoi membri, compie con maggiore efficacia la sua missione per la vita del mondo”⁸⁷⁸.

Non soltanto, poi, deve ritenersi incontestabile una funzione, così modellata, dei fedeli laici e delle loro comunità, la quale, per i risultati a cui porta, deve configurarsi più come un dovere che come un diritto; occorre, altresì, riconoscere la portata generale e, per certi aspetti, minima di tale funzione, *rectius* la circostanza che essa costituisce una regola attuativa passibile di una, ancor più pregnante, specificazione, la quale, tuttavia, non inficia, ma anzi, avvalorata la tesi principale: “I laici possono anche essere chiamati, in diversi modi, a collaborare più immediatamente con l’apostolato della gerarchia [...]. Hanno, inoltre, la capacità di essere assunti dalla gerarchia ad esercitare, per un fine spirituale, alcuni uffici ecclesiastici”⁸⁷⁹.

Ad una partecipazione di carattere consultivo, di cui appare incontestabile la natura generale, se ne affianca una di tipo, addirittura, istituzionale, al punto che persino coloro i quali escludono tale, seconda, prospettiva dal settore legislativo⁸⁸⁰, ammettono, pacificamente, non solo la non estensione dell’esclusione nel settore esecutivo, ma la necessità, alla stregua del magistero conciliare, di una adeguata forma partecipativa che raggiungerebbe il suo *acme* nel coinvolgimento del *coetus fidelium* nell’*iter* formativo dell’atto amministrativo.

Ancor di più, ad indiscussa dimostrazione del carattere assoluto, *id est* non limitato a casi specifici, assunto dalla partecipazione consultiva dei fedeli alla funzione amministrativa, e di come, in alcuni casi, tale parametro assuma il crisma della doverosità, può operarsi un riferimento al tenore del can. 212, §3 *C.I.C.*, ove si statuisce che “*pro scientia, competentia et praestantia quibus pollenti, ipsis ius est, immo et aliquando officium, ut sententiam suam de his quae ad bonam Ecclesiae*

⁸⁷⁸ *Ibidem*.

⁸⁷⁹ *Ivi*, n. 33, 2.

⁸⁸⁰ Cfr. PIERO ANTONIO BONNET, *Est in Ecclesia diversitas ministerii sed unitas missionis*, cit., p. 307.

pertinent sacris Pastoribus manifestent [...]". Non va, allora, riconosciuto in capo al titolare di un interesse diffuso uno "*ius et aliquando officium*" a partecipare al procedimento di formazione di un atto amministrativo, manifestando le esigenze connaturate alla propria posizione giuridica?

Qualora si consideri, poi, la circostanza che la posizione afferisce ad un interesse condiviso da una serie di fedeli, *rectius* da una *coetus fidelium*, avente ad oggetto un interesse generale, non suscettibile di appropriazione esclusiva, a rilevanza non necessariamente patrimoniale, sarebbe così tragico o anti-giuridico concordare circa la meritevolezza di tale interesse a partecipare al procedimento di formazione di un atto suscettibile di produrre effetti pregiudizievoli, contrari alla legge ed alle istanze di cui la comunità si fa portatrice? Solo una forte miopia giuridica porterebbe a dare una risposta affermativa. Sembra, invero, configurarsi, in via diretta, una sorta di *officium* del titolare dell'interesse diffuso a manifestare, all'autorità amministrativa, in sede di formazione dell'atto, eventuali aspetti legati alla sua posizione comunitaria, ai quali l'autorità stessa possa, inopinatamente, arrecare una qualche forma di lesione. L'opzione partecipativa alla funzione amministrativa si presta, inoltre, ad essere coadiuvata efficacemente da una valutazione relativa ai possibili vantaggi che essa sarebbe suscettibile di arrecare all'intero procedimento amministrativo; *rectius*, se ed in che misura esso possa giovare dell'estensione, tra le proprie finalità, di una tutela puntuale e garantita delle situazioni giuridiche diffuse, a rilevanza comunitaria.

A questo proposito, argomentando ancora dal magistero conciliare, la partecipazione del *coetus fidelium* potrebbe costituire una più che valida collaborazione nell'esercizio dell'azione amministrativa, sol che si consideri che "il privato vede le cose da una posizione diversa da quella in cui si trova l'amministrazione, coglie la realtà con una peculiare sensibilità [...]. Egli, quindi, arricchisce gli strumenti di valutazione dell'autorità, realizza all'interno del procedimento di formazione

dell'atto una più viva dialettica, a tutto vantaggio della bontà dell'agire amministrativo e del perseguimento del pubblico interesse”⁸⁸¹.

In adesione al modello conciliare, invero, ogni fedele, anche e soprattutto nella sua dimensione comunitaria, acquista un nuovo ruolo nell'ordinamento canonico, non apparendo più “come un mero destinatario dell'attività amministrativa, come estraneo che in nulla può influire sulla formazione di questa attività, ma soltanto difendersi da essa: attraverso l'inserimento nel procedimento, esso viene invitato a portare il suo contributo per fini che trascendono il suo interesse personale e che riguardano tutta la collettività, viene responsabilizzato e reso membro attivo della comunità a cui appartiene”⁸⁸².

Tali, significative, considerazioni sembrano esemplificare, ancor più brillantemente, l'importanza sottesa alla concessione di una tutela procedimentale, se poste in relazione alla struttura ontologica stessa dell'interesse diffuso: una situazione giuridica che, nell'ordinamento canonico, nasce già con una rilevanza ultra-individuale, e, dunque, connotata da un solido titolo di appartenenza al *coetus fidelium* di cui è emanazione e che, inoltre, nel dialogo con l'autorità amministrativa, latrice dell'interesse pubblico, può trovare la sua massima aspirazione di tutela. Un dialogo che diviene ancor più fruttuoso allorché si cali all'interno del procedimento amministrativo, laddove si ha la visione più precisa e completa delle tappe lungo le quali deve estrinsecarsi l'agire pubblico, nonché delle modalità concrete attraverso le quali tale processo è chiamato a giungere a compimento.

La fruttuosità affonda le sue radici anche nella natura del dialogo medesimo, improntato ad una forma di dialettica tra le parti, lontana da ogni logica conflittuale. Esito completamente precluso in considerazione della supposta essenza comunitaria, e mai egoistica o antigerarchica, di cui l'interesse diffuso è permeato nel suo tessuto interno. Viepiù che uno

⁸⁸¹ Cfr. PAOLO MONETA, *Procedimento amministrativo e partecipazione dei fedeli alla funzione amministrativa*, cit., p. 30.

⁸⁸² *Ivi*, p. 31.

scambio di idee e di contributi tra interesse pubblico ed interesse diffuso, situazioni contraddistinte, entrambe, da un profondo *spannung* verso il bene dell'armonia e della solidarietà comunitaria, così rilevanti ai fini della realizzazione della Chiesa, ed entrambe altrettanto trascendenti qualsiasi distorsione personalistica ed egoistica di sorta. Analogamente, e con pari forza persuasiva, può evidenziarsi un'altra funzione che la partecipazione del *coetus fidelium* al procedimento amministrativo sarebbe idonea a garantire. Legittimare, invero, la comunità ad entrare nel cuore dell'attività, equivale a fornirle un valido strumento di difesa preventiva dei suoi interessi tutelati dalla legge e minacciati di pregiudizio dall'esercizio dell'azione.

Se prima dell'emanazione dell'atto si fa obbligo, all'autorità, di prendere in debita considerazione le argomentazioni addotte e le chiarificazioni fornite dagli interessati, non soltanto diretti, ma anche marginalmente pregiudicabili con l'emanando atto, in un loro interesse "*saltem indirecte tutelatum a lege*", si ottiene un duplice vantaggio: da un lato, infatti, l'autorità pubblica sarà in grado, posta a conoscenza delle ragioni, di effettuare una oculata valutazione circa l'attuazione dell'interesse pubblico più efficacemente esperibile, in modo da predisporre un provvedimento idoneo ad evitare le possibili censure di illegittimità, sia *in decernendo* che *in procedendo*, di cui gli intervenuti abbia prospettato la configurabilità; dall'altro questi ultimi, oltre ad essere dotati della diretta possibilità di addurre le proprie eventuali ragioni, funzionali alla sensibilizzazione dell'autorità circa la loro situazione *de facto*, avranno, altresì, l'opportunità, conosciuto anticipatamente i motivi alla base della determinazione pubblica, di acquisire una visione maggiormente esaustiva e panoramica della vertenza *de qua*, e, di conseguenza, con una inevitabile diminuzione delle occasioni di contenzioso giurisdizionale, di riconsiderare, più saggiamente, qualsiasi ragione contraria in procinto di essere addotta. Questo duplice vantaggio così delineato, si corrobora di ulteriore

convenienza dinanzi all'intervento di fedeli titolari di interessi tutelati "saltem indirecte", nonché di rilevanza diffusa.

In tal caso, l'organo amministrativo potrà giovarsi, in relazione ad un interesse di natura prettamente comunitaria, e, dunque, di precipua rilevanza, del tanto auspicato contributo che la secolarità del carisma laicale può, idoneamente, fornire ai fini di una più esauriente realizzazione ed attuazione dell'interesse a sfondo salvifico, sulla cui preminenza si connota tutta l'azione della Chiesa⁸⁸³.

D'altra parte, il *coetus/singulus* titolare di un interesse diffuso ben potrebbe, data l'ampia significatività del proprio angolo visuale, incidere in modo ancor più determinante sull'esercizio della discrezionalità amministrativa, e, allo stesso tempo, instaurando all'interno del procedimento un dialogo con l'autorità, giungere alla convinzione circa l'utilità di un simile provvedimento ai fini della promozione della *communio fidelium* che lui stesso riteneva, inizialmente, minacciata e per la cui tutela è intervenuto nel procedimento. Così facendo, perciò, il *coetus fidelium* sarebbe più facilmente ricondotto a quella *christiana oboedientia* che, ex can. 212, §1, *C.I.C.*, è chiamata a permeare i rapporti con gli organi pubblici e, di contro, ergendosi a valido interlocutore anche degli interessi diffusi della comunità, l'autorità amministrativa, pur nella inviolabile uguaglianza con i fedeli, recupererebbe quel preminente ruolo di guida, autorevole e non autoritaria, a cui è destinata nel *sacerdotium commune Christifidelium*.

L'ampia possibilità di risoluzione *ex ante* dei motivi di dissenso tra autorità e fedeli, derivante dalla costruzione di un procedimento amministrativo siffatto, potrebbe, così, condurre, unitamente a tutte le ragioni teologico-giuridiche esaminate, ad un imponente calo del numero dei ricorsi giurisdizionali dinanzi alla Segnatura Apostolica. Un più frequente uso del procedimento nel compimento della funzione

⁸⁸³ Cfr. JEAN BEYER, "Hierarchica communio". Una chiave della ecclesiologia della *Lumen Gentium*, in *La Civiltà Cattolica*, 132, 1981, II, p. 368.

amministrativa, invero, “rende senza dubbio il provvedimento finale meno esposto alle rimostranze degli interessati e costituisce, quindi, un efficacissimo strumento di prevenzione delle liti e di diminuzione del contenzioso sugli atti amministrativi [...]. Obbligando, infatti, l’organo amministrativo ad un più circostanziato modo d’agire e, soprattutto, imponendogli di prender coscienza e di tener conto, prima dell’emanazione del provvedimento, dei punti di vista e delle ragioni che possono essergli prospettate da altre autorità, da gruppi sociali, da semplici privati destinati, in qualche modo, ad essere toccati dal provvedimento, si vengono ad eliminare in radice molte occasioni di ledere interessi particolari e quindi molte occasioni di impugnazione in sede di riesame gerarchico, o in sede giurisdizionale [...]”⁸⁸⁴.

Tutti vantaggi che, al pari di quanto si è evidenziato, farebbero conseguire, attraverso il procedimento amministrativo, un risultato che “non può non stare particolarmente a cuore a chi opera nell’ambito della società ecclesiastica, di una società, cioè, che più di ogni altra deve tendere a prevenire e respingere tutto quanto può dare adito a contese tra i propri membri, onde non pregiudicare quella speciale *communio*, pervasa di spirito d’amore e di fratellanza, che ne costituisce il tratto e il fondamento più caratteristico”⁸⁸⁵.

Alla luce delle considerazioni in merito alle possibili conquiste derivanti dall’introduzione di una procedimentalizzazione dell’attività amministrativa, sia a beneficio dell’amministrazione stessa che della tutela delle posizioni giuridiche dei fedeli, in particolar modo dell’interesse diffuso, radicato in capo ad un *coetus fidelium*, è evidente come la necessità di tale edificazione partecipativa appaia, di gran lunga più pressante di quanto non si configuri nell’ordinamento statale, dove il dibattito relativo ad una tale forma di gestione dell’azione pubblica è

⁸⁸⁴ Cfr. PAOLO MONETA, *Op. ult. cit.*, p. 28.

⁸⁸⁵ *Ibidem*.

certamente più vasto⁸⁸⁶. E, a questo proposito, non può che concordarsi con autorevole dottrina, laddove ha sottolineato la connotazione del procedimento amministrativo alla stregua di “un metodo di realizzazione di una nuova legalità: non una legalità-legittimità, ma una legalità-giustizia, perché non si tratta più (o non si tratta più soltanto o prevalentemente) di controllare ed assicurare la conformità dell’attività amministrativa all’ordine normativo preesistente, ma di dare vita, con la partecipazione e attraverso il confronto di tutti gli interessi coinvolti, ad un giusto ed originale assetto di tali interessi”⁸⁸⁷. Giusto ed originale assetto di interessi che, in diritto canonico, assume la peculiare forma della *communio fidelium*⁸⁸⁸.

Il procedimento amministrativo, dunque, quale strumento di garanzia della *communio* e l’interesse diffuso il quale, di conseguenza, esplica la sua *ratio essendi* al suo interno: la giustizia amministrativa comincia proprio in sede procedimentale ed accede alla fase giudiziale unicamente allorché non sia stato ancora possibile restaurare la *communio* lacerata e, parimenti, qualora non si sia accordata una tutela piena ed effettiva all’interesse diffuso. La protezione di tale situazione giuridica a stampo seriale comporta, infatti, qualora attuata secondo corrette modalità e secondo giustificazioni plausibili, il possibile ripristino di quella comunione di cui costituisce, al tempo stesso, emanazione e mezzo di conservazione. La tutela dell’interesse diffuso nell’ordinamento canonico, perciò, appare indissolubilmente legata al raggiungimento di quel traguardo provvisorio verso il quale la Chiesa, nella “incessante mobilità delle sue forme”⁸⁸⁹, appare proiettata dal

⁸⁸⁶ Cfr. FELICIANO BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, II, p. 118.

⁸⁸⁷ Cfr. MARIO NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, cit., pp. 261-262.

⁸⁸⁸ Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, *Costituzione Dogmatica Lumen Gentium*, cit., n. 16, 2.

⁸⁸⁹ Cfr. GABRIEL LE BRAS, *La Chiesa del diritto. Introduzione allo studio delle istituzioni ecclesiastiche*, Il Mulino, Bologna, 1976, p. 27.

magistero conciliare”: attuare una giustizia che non risponda, unicamente, a canoni formali, ma che persegua un ideale sostanziale ed idoneo al raggiungimento del fine supremo.

L’aver sostenuto l’esigenza di un procedimento amministrativo partecipato presuppone e testimonia, di per sé, l’assenza, nella normativa vigente, di una piena consapevolezza del valore ascrivibile alla collaborazione dei fedeli all’azione dell’autorità. A livello di normativa generale, invero, il solo can. 50 *C.I.C.* sembra improntato alle medesime considerazioni svolte in tema di collaborazione, laddove stabilisce che “*antequam decretum singulare ferat, auctoritatis necessarias notitias et probationes exquirat, atque, quantum fieri potest, eos audiat quorum iura laedi possint*”. Un simile grado di doverosità può, *a contrario*, essere desunto dal già citato can. 212, §3, *C.I.C.*, sulla base del quale, al diritto-dovere dei fedeli di manifestare il proprio pensiero circa il bene della Chiesa, può farsi seguire un corrispondente obbligo degli organi amministrativi di tenere in debita considerazione tale parere.

Si tratta, tuttavia, di norme che, seppur intrise di forte valore ideologico, appaiono scarsamente cogenti e, dunque, inadatte a strutturare una vera e propria conformazione procedimentale dell’attività *de qua*. Ed appaiono, a tale scopo, ugualmente inadatte, anche se, a differenza delle prime, di indubbia cogenza, quella serie di disposizioni specifiche volte a prevedere una qualche forma di audizione dei membri del clero ovvero di laici.

Non il can. 524 *C.I.C.*, in cui è richiesta la preventiva consultazione di presbiteri o fedeli laici prima dell’assegnazione di una parrocchia vacante, né il can. 1310 *C.I.C.*, per il quale, allorché l’ordinario diocesano intenda diminuire gli oneri imposti ad una fondazione, è chiamato ad ascoltare, tempestivamente, “*quorum interest*”. Certamente, in simili casi, è molto concreta la possibilità che si annidino situazioni a rilevanza diffusa e, alla stregua di tali disposizioni, l’autorità competente ben potrà offrire una tutela alle posizioni *de quibus*, operando *ad vitanda*

mala maiora per la *communio fidelium*, e rendendo, così, effettivo il proprio ministero diaconale a servizio del popolo di Dio.

Tuttavia, alla scarsità di norme siffatte, si associa, per contro, l'alto tasso di equivocità e limitatezza di altre disposizioni similari. All'interno di questa prospettiva si colloca, sicuramente, il can. 515 *C.I.C.*, che, in caso di erezione, soppressione o rilevante modifica delle parrocchie, prevede soltanto la preventiva consultazione del Consiglio presbiterale da parte del Vescovo, ignorando totalmente quella risalente prassi della Santa Sede, già menzionata, in ottemperanza della quale, nel caso di simili vertenze, era di indubbia ovvietà il richiedere un parere diretto al *coetus fidelium* interessato.

Altrettanto avvolto da un alone di piena inadeguatezza appare il can. 1222, §2, *C.I.C.*, se interpretato nel senso che il Vescovo possa disporre la riduzione di una Chiesa ad uso profano, non sordido, tenendo conto del solo parere del Consiglio presbiterale, nonché del consenso dei legittimi aventi diritto sulla Chiesa stessa: senza alcuna considerazione e consultazione di soggetti idonei a rappresentare interessi di più estesa rilevanza, con ovvio riferimento agli interessi diffusi e comunitari. Finanche i vari mezzi di conciliazione stragiudiziale delle controversie, elencati ai cann. 1732-1739 *C.I.C.*, connotati dal chiaro e meritevole intento di prevenire un possibile ricorso giurisdizionale, appaiono, seppur significativi nell'ottica di un *favor* verso la ricomposizione delle divergenze, idonei a prevenire unicamente la fase giudiziale. Ma l'intera azione amministrativa e, di conseguenza, anche il diritto alla cui disciplina essa soggiace, non sono preordinati al fine di evitare l'intervento del giudice, bensì a quello di impedire che l'attuazione dell'interesse pubblico si ponga in contrasto con la *communio Ecclesiae*⁸⁹⁰.

⁸⁹⁰ Cfr. S. TOMMASO D'AQUINO, *De regimine principum ad Regem Cypri*, Lib. I, cap. II, 746, Editore Marietti, Taurini-Romae, 1973, p. 258: "*Contingit autem in quibusdam, quae ordinantur ad finem, et recte, et non recte procedere. [...] Recte autem dirigitur unumquodque quando ad finem convenientem deducitur; non recte*

Pertanto è alquanto agevole cogliere l'inadeguatezza, a tale fine, dei suddetti mezzi di conciliazione, i quali esplicano il proprio intervento soltanto in una fase successiva all'emanazione dell'atto amministrativo, quando, cioè, considerata anche la naturale esecutorietà di quest'ultimo, il possibile nocumento, in particolare nei confronti di quelle situazioni che presentino una rilevanza diffusa, legate al mantenimento della *communio fidelium*, è già suscettibile di aver assunto i connotati dell'irreparabilità ovvero, in ogni caso, si pone in termini di onerosa difficoltà nella sua circoscrizione, con evidente mortificazione della fondamentale dimensione comunitaria del fedele in quanto tale, ma prima ancora, in quanto persona⁸⁹¹.

Potenzialmente, potrebbe riscontrarsi una buona opportunità di partecipazione procedimentale nella circostanza di anticipare l'importante funzione dell'Ufficio di conciliazione, *ex can. 1732, §2, C.I.C.*, ad una fase precedente anziché successiva all'emanazione dell'atto, concependo tale ufficio come la sede ideale all'interno della quale svolgere quel dialogo tra i membri del popolo di Dio, sulla cui importanza non può certo indugiarsi oltre. Tale organo diverrebbe un valido, se non imprescindibile, collaboratore dell'autorità amministrativa e, allo stesso tempo, costituirebbe, presso la stessa, una determinante cassa di risonanza per conoscere correttamente le opinioni dei fedeli interessati alla vertenza *de qua*. Ambedue i risultati sarebbero

autem quando ad finem non convenientem. [...] Si igitur liberorum multitudo a regente ad bonum commune multitudinis ordinetur, erit regimen rectum et iustum, quale convenit liberis. Si vero non ad bonum commune multitudinis, sed ad bonum privatum regentis regimen ordinetur, erit regimen iniustum atque perversum, unde et Dominus talibus rectoribus comminatur per Ezech. 34, 2, dicens: «vae pastoribus qui pascebant semetipsos (quasi sua propria commoda quaerentes): nonne greges a pastoribus pascuntur?». Bonum siquidem gregis pastores quaerere debent, et rectores quilibet bonum multitudinis sibi subiectae».

⁸⁹¹ Cfr. S. TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, I^a-II^a, q. 90, a. 2, c.: "Primum autem principium in operativis, quorum est ratio practica, est finis ultimus. Est autem ultimus finis humanae vitae felicitas vel beatitudo, ut supra habitum est. Unde oportet quod lex maxime respiciat ordinem qui est in beatitudinem. Rursus, cum omnis pars ordinetur ad totum sicut imperfectum ad perfectum; unus autem homo est pars communitatis perfectae, necesse est quod lex proprie respiciat ordinem ad felicitatem communem".

raggiungibili prescindendo dalle evidenti onerosità di un eccessivo appesantimento della procedura amministrativa.

Tuttavia non può certo obliarsi la circostanza che il tenore del can. 1733 *C.I.C.*, pur non escludendo, *a priori*, una simile configurazione, stabilisce che lo stesso ufficio operi “*precipue*”, allorché sia richiesta la revoca del decreto a norma del can. 1734, in una fase, dunque, ancora successiva all’emanazione dell’atto ed in cui il contrasto si rivela, ormai, quantomeno latente *in re ipsa*.

A questo proposito non può tacersi, anche in considerazione delle osservazioni svolte *supra*, dell’imprescindibile apporto delle comunità locali nell’ottica della procedimentalizzazione della funzione amministrativa. L’ampia forma di partecipazione che, *ex cann.* 492 e 537 *C.I.C.* è suscettibile di essere richiesta ai laici nell’amministrazione dei beni della Chiesa, proprio a livello diocesano, ma soprattutto parrocchiale, nei rispettivi Consigli per gli Affari Economici, costituisce un valido contributo per fornire, all’azione della Chiesa, un sostegno ed un apporto consapevole delle varie realtà sulle quali essa va ad incidere. E però, ad un attento sguardo, non può negarsi come alcuni organismi, *id est* i Consigli presbiterali e pastorali, si arrestino alla, seppur lodevole, fase consultiva, non incarnando, in realtà, un autentico strumento di partecipazione e, soprattutto, di selezione degli interessi idonei a costituire il fondamento sostanziale di un’azione dinanzi al giudice amministrativo⁸⁹².

Restano, in ogni caso, le comunità locali, *in primis* le parrocchie, i possibili laboratori funzionali ad una evoluzione della procedura amministrativa canonica, tanto più qualora si consideri come proprio nelle comunità a carattere locali si realizzi l’apporto degli interessi diffusi in una prospettiva maggiormente significativa. Si è osservato, invero, quali siano gli episodi dai quali, il più delle volte, scaturiscono

⁸⁹² Cfr. CARLO CARDIA, *I Consigli Presbiterale e Pastorale nella dimensione post-conciliare della Chiesa locale*, in *Arch. giur.*, 181, 1971, p. 73.

lesioni di situazioni giuridiche a rilevanza meta-individuale; inoltre non può non cogliersi come proprio i Pastori preposti alle singole comunità rappresentino i soggetti più adatti e naturali a porsi quali interlocutori di situazioni siffatti⁸⁹³.

Sembra, dunque, quantomai opportuno, al di là delle forme di partecipazione istituzionale profilate, formare a livello di diocesi e parrocchie, e, più in generale, di dimensione comunitaria, un valido strumento di dialogo, soprattutto in relazione agli interessi diffusi. Creare entro i confini abbastanza ampi che il *Codex* riconosce alla potestà esecutiva del Vescovo (cann. 157 e 473 *C.I.C.*) un efficiente processo di organizzazione della procedura amministrativa, che tenga in debita considerazione l'apporto assicurabile alla funzione esecutiva da parte degli interessi a rilevanza diffusa, in una nuova relazione improntata al dialogo ed alla co-determinazione degli indirizzi generali dell'azione comunitaria, nella quale l'interesse pubblico non si ponga nell'ottica di un illegittimo esercizio a discapito di quello diffuso, bensì in sinergia con esso, in tensione verso la realizzazione della *communio populi Dei* alla quale entrambi mirano ed aspirano, nonché, sostanzialmente, sussistono. In tal modo, inoltre, potrebbe operarsi un proficuo collegamento tra le citate norme di carattere generale, *rectius* cann. 50 e 212 *C.I.C.* e quelle più generalmente attinenti al *modus procedendi* proprio dell'azione amministrativa, dotate di una incidenza più diretta sulla legittimità del profilo c.d. oggettivo del diritto amministrativo (cfr. cann. 56-57 *C.I.C.*), alle norme che ciascun Vescovo diocesano potrebbe emanare, appunto, per favorire la partecipazione di tipo privato.

Si otterrebbe, così, un valido reticolo normativo, il quale, pur nel rispetto dei principî di carattere generale, potrebbe prescrivere i termini e le modalità funzionali ad una procedimentalizzazione dell'attività

⁸⁹³ Cfr. ERNESTO CAPPELLINI, *La tutela dei diritti delle comunità territoriali: diocesi e parrocchia*, cit., p. 96, il quale osserva che "l'immagine della Chiesa capace di dialogare con l'uomo contemporaneo immerso nella cultura secolaristica e fin troppo consapevole dei propri diritti, può essere presentata soprattutto da diocesi e parrocchie: realtà ecclesiastiche concretamente incarnate nel tessuto umano".

amministrativa a livello diocesano e parrocchiale. Tale costruzione sarebbe, inoltre, rispettosa, in linea tendenziale, del precetto generale e, allo stesso tempo, idonea ad apprezzare adeguatamente i molteplici risvolti delle comunità locali, valorizzando, altresì, il ruolo della Chiesa particolare nell'ordinamento canonico⁸⁹⁴, nonché favorendo la “mutua coordinazione tra il centro e, per così dire, la periferia della Chiesa, [che] non ingrandisce l'autorità di nessuno, ma promuove al massimo l'intercomunione di tutti, a guisa di un corpo vivo, che consta di tutte le membra e opera con la loro interazione”⁸⁹⁵.

Occorre, dunque, mettere in risalto le stringenti relazioni sussistenti tra la struttura e le caratteristiche peculiari dell'interesse diffuso, da una parte, e le principali connotazioni, sia sostanziali che istituzionali, dell'ordinamento canonico dall'altra. *Nihil aliud* se non il tentativo di acclarare una possibile interazione con la realtà giuridica ecclesiale, di situazioni di contitolarità dello stesso bene in capo ad una serie non determinata di soggetti, caratterizzata dall'assenza di rapporti giuridici preesistenti con un tale bene.

In questa prospettiva il procedimento amministrativo appare, lo si ripete, il luogo più ideale nel quale tale interazione, non solo può venire ad esistenza, ma può, altresì, elevarsi a proficuo dialogo, teso, all'interno del popolo di Dio, ad una più effettiva co-determinazione delle linee lungo le quali impostare l'esercizio dell'azione amministrativa canonica. Per la Segnatura Apostolica, ancora nelle pronunce esaminate del novembre 1987 e del gennaio 1990, le situazioni a carattere diffuso, vantate nel caso concreto dai fedeli, legittimavano, semplicemente i ricorrenti alla proposizione di un'istanza in via graziosa, *rectius* una *petitio gratiae* ovvero una *denuntiatio*; non certo di un ricorso giurisdizionale vero e proprio.

⁸⁹⁴ Cfr. GIANFRANCO GHIRLANDA, *De definitione Ecclesiae universalis, particularis, localis iuxta Concilium Vaticanum II*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXI, 1982, p. 607.

⁸⁹⁵ Cfr. S. GIOVANNI PAOLO II, *Introduzione alla Costituzione Apostolica “Pastor Bonus”*, in *A.A.S.*, LXXX (1988), p. 841.

Ora, tralasciando la già manifestata preoccupazione per un intento altamente generalizzante che contraddistingue la portata preclusiva di entrambe le pronunce, e tenendo a freno troppo facili, quanto ingiustificati, entusiasmi in risposta alle leggere aperture manifestate qualche anno dopo da alcune, comunque rimaste isolate, statuizioni, occorre dolersi della circostanza che, sia la *petitio gratiae* che la *denuntiatio*, almeno nell'uso proposto dalla *Sectio Altera*, restano strumenti di tutela posteriori all'emanazione dell'atto. Momento in cui, come si è detto, la lacerazione della *communio Ecclesiae* si è, di fatto, già prodotta, ed in cui, se l'atto amministrativo non sia stato ancora oggetto di sospensione, il pregiudizio può divenire insanabile.

La soluzione indicata, poi, non sembra incentivare neppure un possibile ripensamento tra i protagonisti iniziali della controversia, *rectius* il *coetus fidelium* e l'autorità amministrativa, giacché indica, quale organo competente a ricevere tale istanza, il Superiore gerarchico dell'autorità emanante. Ci si limita, perciò, almeno in tale fase, a prendere coscienza del cristallizzarsi della controversia, senza ricercare ulteriori forme di ricomposizione all'interno dello spazio naturale in cui esse potrebbero manifestarsi: la stessa comunità ove hanno preso vita. Peraltro, la individuata struttura deontica dell'amministrazione ecclesiale non può che importare un più diretto rapporto con le istanze dei fedeli. In quest'ottica, la funzione amministrativa va concepita alla stregua di una prospettiva teologica, quale complesso di operazioni coordinate e predisposte in successione coerente, e finalizzate alla cura degli obiettivi comunitari, rispettando, non solo la legittimità degli atti, ma anche le situazioni giuridiche soggettive, di ogni natura.

La composizione dei valori pubblici con le istanze private, inoltre, presuppone un peculiare metodo di svolgimento, atto a valorizzare l'intervento attivo dei fedeli ed a consentire agli interessati di poter influire sulle scelte operative, vuoi nel momento concomitante all'elaborazione del provvedimento, vuoi in quello successivo di controllo.

Le fasi entro le quali si articola la possibile tutela canonica degli interessi diffusi appaiono, allora, in una duplice articolazione. Da un lato, una previa partecipazione alla formazione dell'atto amministrativo, attraverso l'intervento nel procedimento esecutivo, con l'obiettivo di contribuire ad un più corretto esercizio dell'azione amministrativa e ad una riconsiderazione più completa delle ragioni connesse alle situazioni a rilevanza meta-individuale, dunque, condivise da una molteplicità di soggetti sostanzianti una comunità, in relazione ad un bene di cui uno o più fedeli, anche, e non solamente, in forma associata si fanno portatori. Dall'altro, invece, una fase in cui a tali situazioni, in quanto realmente oggetto di tutela, seppur in via indiretta, dalla normativa canonica, e debitamente differenziate rispetto al più indistinto interesse individuabile in ciascun fedele, si riconosca la legittimazione ad adire il giudizio contenzioso-amministrativo.

Una prospettiva sicuramente assecondabile e non frutto di una lucida follia delirante, e che non può destare particolari preoccupazioni di sorta se si tiene presente anche la modalità con cui anche la nascita, l'azionabilità e la tutela degli interessi diffusi sono legate alla realtà secondo la quale "*est in Ecclesia diversitas ministerii sed unitas missionis*". E ciò ancor di più laddove si consideri l'importanza che simili situazioni di interesse diffuso sono suscettibili di acquistare nell'ordinamento canonico, a livello concreto.

Considerata, invero, la rilevanza spiccatamente diffusa in una serie di soggetti, non può negarsi come la tutela di siffatte situazioni meta-individuali appaia, ancor più, legata alla dimensione comunitaria che si è cercato di valorizzare, anche riprendendo alcuni concetti di natura teologica; a quella *communitas fidelium* che costituisce presupposto indispensabile e primario per l'attuazione del fine soteriologico cui si preordina l'azione ecclesiale tutta⁸⁹⁶.

⁸⁹⁶ Cfr. GIANNI TOGNONI, *La tutela degli interessi diffusi nell'ordinamento canonico*, cit., p. 341.

L'indubbia rilevanza sociale che si appunta su di un interesse diffuso diviene, infatti, nell'ordinamento ecclesiale stretta contiguità con la conservazione ed il ripristino della *communio fidelium*: il fedele che, azionando un interesse diffuso, lamenta la sconveniente conservazione di un bene parrocchiale, ovvero lo scorretto comportamento del proprio parroco, oppure, ancora, la non corretta promozione della fede nella propria comunità, aziona un interesse non soltanto condiviso da tutta la comunità di riferimento, ma anche profondamente legato e radicato, *rectius* coincidente, con la tutela della *communio fidelium*, violata dall'illegittimità del pregiudizio inferto al bene di rilevanza generale, per la cui protezione l'interesse diffuso si muove.

Non a caso, lo si ripete, nelle esperienze statali l'interesse diffuso diventa, da semplice referente esterno, posizione giuridica autonoma che rivendica una non accurata tutela dei beni a rilevanza generale e dell'interesse pubblico ad essi sotteso⁸⁹⁷. Beni di rilevanza generale, questi ultimi, che costituiscono oggetto sia dell'interesse pubblico, affidato ed attuato dagli organi amministrativi deputati, sia dell'interesse diffuso, azionato dal singolo cittadino, cioè dai "*singuli uti cives*"⁸⁹⁸. Nell'ordinamento della Chiesa il discorso assume ancora maggiore pregnanza semantica, laddove non può negarsi che nel diritto canonico il riconoscimento delle situazioni giuridiche a carattere individuale sia, necessariamente, connesso alla finalità suprema, vale a dire alla *communio* ecclesiale del popolo di Dio alla ricerca della *salus animarum*. Si comprende, allora, come tale connessione, che in nessun modo deve essere interpretata nel senso di uno svuotamento o soggezione dei diritti

⁸⁹⁷ Sul punto cfr. Trib. Padova, 10 novembre 1981, con nota di MARIA FAUSTA MATERNINI ZOTTA, *Lascito per l'asilo parrocchiale e legittimazione ad agire del parroco quale titolare dell'interesse della comunità dei fedeli*, in *Foro Padano*, 37, 1982, I, p. 73, ove si riporta il caso di un parroco che fu riconosciuto legittimato ad agire anche per la tutela degli interessi diffusi della propria comunità all'interno della controversia insorta con l'Ente comunale di Assistenza e con il Comune stesso, per l'attribuzione di un legato alla sua parrocchia.

⁸⁹⁸ Cfr. LINA BIGLIAZZI GERI - UMBERTO BRECCIA - FRANCESCO DONATO BUSNELLI - UGO NATOLI, *Diritto civile*, vol. I, cit., p. 263.

del singolo all'interesse generale, sia ancor più presente e meritevole di tutela nell'interesse diffuso, laddove, considerata anche la natura generale del bene tutelato⁸⁹⁹, l'interesse del singolo schiettamente individualizzabile si congiunge e attua l'interesse comunitario alla conservazione della *communio fidelium*.

Ne consegue come la tutela della medesima *communio fidelium* passi anche, e soprattutto, attraverso la tutela dell'interesse diffuso. Ciò, d'altra parte, è chiaramente percepibile allorché si consideri che l'interesse diffuso è collocato e si muove a tutela di un determinato bene condiviso da una pluralità di titolari e avente portata generale: sarebbe, perciò, impensabile negare che la violazione di un bene avente siffatta rilevanza non importi una corrispondente violazione della *communio* del popolo di Dio. Nel diritto canonico, dunque, è lecito affermare che l'interesse diffuso si attegga nei termini di un interesse dei *singuli uti coetus fidelium*, con tutta la significatività che tale ruolo assume nella realtà giuridica della Chiesa. Il singolo, infatti, consapevole e responsabile del suo ruolo di *Christifidelis*, agisce per tutelare un interesse che condivide con una pluralità di *Christifideles* suoi pari, al fine di preservare la *communitas* che tra essi si è instaurata in forza della *communio* divina. Nessuna remora di sorta, allora, può ostare all'accoglimento di una tale situazione giuridica nell'ordinamento canonico, soprattutto allorquando, in sede di verifica dei presupposti di legittimazione, sussista quella relazione fattuale con il bene tutelato, motivata dall'essere partecipe membro di una determinata comunità di fedeli, in qualche modo legato agli effetti dell'emanando provvedimento.

Così, evitando ogni forma di aprioristica negazione, al pari di ogni indiscriminata ed illogica apertura, occorre predisporre adeguatamente il sistema giuridico canonico a conferire tutela alle posizioni giuridiche di interesse diffuso, per struttura e portata tanto legate all'armonia comunitaria che caratterizza il popolo di Dio.

⁸⁹⁹ Cfr. GIANN TOGNONI, *Op. ult. cit.*, p. 342.

Uno sguardo all'esperienza statale si impone al termine di tale percorso di ricerca, ritornando laddove si è, inizialmente, partiti. Invero, se l'orientamento secolare è, ormai, incamminato verso la formale soggettivizzazione dell'interesse diffuso in capo ad enti organizzati e predeterminati secondo precisi requisiti, con un *trend* che rischia di produrre la sostanziale de-soggettivizzazione degli interessi *de quibus*, in realtà depauperati surrettiziamente della propria, primaria, natura d'interessi nascenti in capo ad un singolo, nella più completa dimenticanza della funzione non sostitutiva, ma servente ed ausiliaria, rispetto all'individuo, delle formazioni sociali *ex art. 2 Cost.*, nel sistema canonico si verifica l'esatto contrario.

Qui la Segnatura Apostolica, con le sue ridottissime pronunce, sicuramente condizionate dai caratteri peculiari della funzione amministrativa dell'ordinamento della Chiesa cattolica, ha mostrato la tendenza inversa di assicurare una legittimazione processuale al fedele *uti singulus* e non *uti coetus*, creando un pericoloso *vulnus* in termini di tutela, nella misura in cui quell'elemento teologicamente ed ecclesiologicamente primario, come sancito dalle acquisizioni conciliari, *id est* la *communitas*, sfumatura specifica del concetto di popolo di Dio, non viene riconosciuto come giuridicamente idoneo a farsi portatore, in sede processuale, di interessi che trascendano la singola dimensione individuale. Una tale chiusura raggiunge il suo punto più elevato laddove arriva a negare la *legitimatio ad causam* ad aggregati comunitari non riconosciuti ai sensi del can. 299, §3, *C.I.C.*, peraltro sovrapponendo indebitamente i concetti di interesse ad agire e di capacità giuridica. Trattasi di posizioni intrise di un conservatorismo poco comprensibile, e, per certi aspetti, sorprendente, a fronte delle acquisizioni ecclesiologiche conciliari e, ancor di più, del rammentato "stile sinodale" proposto con estrema energia dall'attuale pontificato.

A questo proposito non può non rammentarsi lo scarto sussistente tra le acquisizioni teologiche, che pongono, appunto, il popolo di Dio al centro della vita della Chiesa, e quelle giuridiche, le quali, al contrario, stentano, non poco, a recepire principî ormai aventi piena e consolidata cittadinanza nella realtà ecclesiale.

Confrontando l'esperienza canonica con quella statale, dunque, emerge la necessità di una reciproca integrazione di queste due realtà, così distanti per fini perseguiti e per struttura organica, ma così, allo stesso modo, chiamate ad essere simili nella precipua attenzione che entrambe hanno il dovere di riservare alla persona umana, nella sua dignità, di creatura di Dio e di cittadino, nonché nei suoi diritti e doveri. Sembra potersi individuare un'ancora di salvataggio, abbastanza resistente da permettere ad entrambe le dimensioni giuridiche di aggrapparvisi per giungere al porto del buon diritto, nel concetto di comunità, che, specificamente nel campo canonico, è stato prospettato quale possibile "cavallo di Troia" per l'apertura di significativi spazi di riconoscimento alla tutela degli interessi diffusi. Si tratta di una categoria fondamentale, scaturita dall'ecclesiologia del Vaticano II, che, nel *Codex* del 1983, trova importanti riferimenti a livello di diritto sostanziale, già a partire dalla sua definizione nei termini di una "*communitas fidelium*", ex can. 515, §1, *C.I.C.*, ma che, al contrario, resta ancora una perfetta sconosciuta nella dimensione processuale del diritto canonico.

Orbene, il concetto di comunità, inteso come un *quid pluris* rispetto alla semplice associazione, può costituire un valido supporto per entrambi gli ordinamenti, funzionale ad evitare, nell'un caso, una deriva per eccesso, e, nell'altro, una restrizione per difetto nella tutela di situazioni giuridiche a rilevanza diffusa che, sia la Chiesa nella sua, primaria, essenza comunitaria, sia l'ordinamento statale, in una società contemporanea dove l'individuo è chiamato al continuo confronto con realtà aggregate che lo trascendono, non possono, ormai, più fingere di non vedere nel proprio orizzonte giuridico.

Se l'interesse diffuso si colloca sul piano del più ampio e generale interesse comunitario, non si fa certamente torto alla giustizia se ad esso si attribuiscono specifici gradi di tutela. La tutela del bene comune non passa, esclusivamente, attraverso la somma delle legittime singolarità⁹⁰⁰, quasi che queste fossero coinvolte in un agone eteroescludente degli altri-da-sé. La partecipazione consapevole alla rete di obblighi e diritti che caratterizzano il comune vivere sociale si eleva sempre, e nella Chiesa ancor di più, a mutua corresponsabilità.

Il problema che si offre oggi, dunque, all'operatore del diritto è quello di riuscire ad interpretare, nuovamente, l'emergenza del reale, con uno sguardo fermo, ma attuale, a quella che è la dinamica *Weltanschauung* della persona, inserita dialogicamente nella società civile e nella *communio Ecclesiae*. In ciò l'operato della giustizia è legato ad un doppio filo: del giusto operato legale e del bene comune; esso, pertanto, non può concedersi palesi sbandate verso l'uno o l'altro senso, pena offrire un'immagine di sé altamente contraddittoria, nonché una carente risposta al soggetto interessato ed interpellante.

Così come una esasperata mediazione pastorale conduce l'organo di giustizia ad una tiepidezza giuridica, allo stesso tempo, l'ostentazione della tradizione quale predominante forza giuridica non può che oltrepassare il limite del ragionevolmente consentito. Troppo spesso, infatti, "i diritti dell'uomo restano ignorati, se non scherniti, ovvero il loro rispetto è solo formale. In parecchi casi, la legislazione è in ritardo sulla realtà delle situazioni. Necessaria, essa è tuttavia insufficiente a stabilire veri rapporti di giustizia e di uguaglianza"⁹⁰¹.

L'interpretazione del reale ed il perseguimento del possibile, quale equa espressione dell'agire giuridico, nel duplice riferimento oggettivo alla realtà e soggettivo alla persona, obbligano che in ogni giudizio si torni a quella continua scoperta della *communio* che si fa garante

⁹⁰⁰ Cfr. ANTONIO IACCARINO, *Il principio di equità nel diritto amministrativo della Chiesa*, cit., p. 342.

⁹⁰¹ Cfr. PAOLO VI, Lettera Apostolica *Octogesima Adveniens*, cit., n. 23.

dell'ordine e della salvezza. La Chiesa, da questo punto di vista, anche e proprio nelle sue impalcature giuridiche, incarna quella misterica *realitas complexa*, viva ed altresì inquieta, perché alla inesausta e generosa ricerca di una sempre maggiore aderenza alla *voluntas Fundatoris*, con prescrizioni che siano viepiù adeguate e consentanee al disegno divino calato nelle situazioni storiche perennemente cangianti⁹⁰².

In conclusione, non si ritiene di rinvenire parole maggiormente significative di quelle di Francesco, la cui incisività può rappresentare un autentico monito per entrambi gli ordinamenti giuridici, a ritrovare quella dimensione comunitaria che, attraverso un sottile ma resistente filo, li riconnette entrambi, e mai li divide, sotto l'unico obiettivo comune che è quello della promozione e tutela autentica del bene dell'uomo: *“Nessuno si salva da solo. Siamo comunità di credenti, siamo Popolo di Dio, e in questa comunità sperimentiamo la bellezza di condividere l'esperienza di un amore che ci precede tutti, ma che, allo stesso tempo, ci chiede di essere ‘canali’ della grazia gli uni per gli altri, malgrado i nostri limiti ed i nostri peccati. La dimensione comunitaria non è solo una ‘cornice’, un ‘contorno’, ma è parte integrante della vita cristiana, della testimonianza e dell'evangelizzazione”*⁹⁰³.

⁹⁰² Cfr. GERALDINA BONI, *Lettura a* PATRICK VALDRINI, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2013, in *Diritto e Religioni*, 19, X, 1/2015, p. 589.

⁹⁰³ Cfr. FRANCESCO, *Udienza generale*, 15 gennaio 2014, in www.vatican.va.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV., *Festschrift für K.G. Hugelmann*, vol. I, Aalen, 1959.
- AA.VV., *Il processo matrimoniale canonico*, Città del Vaticano, 1988.
- AA.VV., *Acta Congressus internationalis Iuris Canonici*, Roma, 1953.
- AA.VV., *Acta Congressus internationalis iuris canonici*, vol. IV, Roma, 1937.
- AA.VV., *Acta Conventus Internationalis Canonistarum. Romae, diebus 20-25 mai 1968 celebrati*, Città del Vaticano, 1970.
- AA.VV., *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, Torino, 2011.
- AA.VV., *Amministrazione della giustizia e rapporti umani. Atti del Convegno di Sassari (14-16 novembre 1986)*, Santarcangelo di Romagna, 1988.
- AA.VV., *Annuario di diritto comparato e studi legislativi*, vol. XXX, Roma, 1955.
- AA.VV., *Atti del Convegno celebrativo del 150° anniversario dell'istituzione del Consiglio di Stato*, Milano, 1983.
- AA.VV., *Cento anni di giustizia amministrativa. Atti del convegno per il centenario dell'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato (Torino 10-12 novembre 1989)*, Napoli, 1996.
- AA.VV., *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia. II. Studi giuridici*, Milano, 1939.
- AA.VV., *Chiesa, diritto e ordinamento della "Societas Christiana" nei secoli XI e XII. Atti della IX Settimana Internazionale di studio. Mendola, 28 agosto-2 settembre 1983 (Miscellanea del Centro Studi Medioevali, XI)*, Milano, 1984.
- AA.VV., *Comunità cristiana, parrocchia e territorio (Atti della XXVIII Settimana nazionale di Aggiornamento Pastorale. Roma, 26-30 giugno 1978)*, Napoli, 1978.
- AA.VV., *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Bologna, 1981.
- AA.VV., *Derecho Canónico en tiempos de cambio: Actas de las XXII Jornadas de Actualidad Canónica de la Asociación Española de Canonistas (Madrid, 3-5 de abril de 2002)*, Salamanca, 2003.

- AA.VV., *Diccionario general de Derecho Canónico*, Pamplona, 2012.
- AA.VV., *Dizionario Teologico interdisciplinare*, vol. II, Torino, 1977.
- AA.VV., *Ecologia e disciplina del territorio (Convegno di Pontremoli, 29-31 maggio 1975)*, Milano, 1976.
- AA.VV., *Editoriale: Dalla teologia del "Corpo mistico" all'ecclesiologia del "popolo di Dio"*, in *La Civiltà Cattolica*, 136, 1983, I.
- AA.VV., *Escritos en honor de J. Hervada*, in *Ius Canonicum*, volumen especial, 1999.
- AA.VV., *Estudios de direito processual em memoria de Luis Machado Guimarães*, Rio de Janeiro, 1997.
- AA.VV., *Festschrift Ulrich Stutz zum siebzigstem Geburtstag. Dargebracht von Schülern, Freunden und Verehrern (Kirchenrechtliche Abhandlungen, Hefte 117 und 118)*, Stuttgart, 1938.
- AA.VV., *I laici e la missione della Chiesa*, Milano, 1987.
- AA.VV., *I laici nel diritto della Chiesa*, Città del Vaticano, 1987.
- AA.VV., *I procedimenti speciali nel diritto canonico*, Città del Vaticano, 1992.
- AA.VV., *Il Concilio di Trento e la riforma tridentina. Atti del Convegno storico internazionale. Trento, 2-6 settembre 1963*, Roma-Friburgo, 1963.
- AA.VV., *Il diritto alla difesa nell'Ordinamento Canonico. Atti del XIX Congresso Canonistico, Gallipoli 1987*, Città del Vaticano, 1988.
- AA.VV., *Il diritto nel mistero della Chiesa*, vol. I, Città del Vaticano, 1986.
- AA.VV., *Il nuovo Codice di Diritto Canonico. Novità, motivazione e significato. Atti della Settimana di studio (26-30 aprile 1983)*, Città del Vaticano, 1983.
- AA.VV., *Il nuovo Codice di diritto canonico: novità, motivazione e significato. Atti della settimana di studio, 26-30 aprile 1983*, Città del Vaticano, 1983.
- AA.VV., *Il Primato del Successore di Pietro. Atti del Simposio Teologico (Roma, 2-4 dicembre 1996)*, Città del Vaticano, 1998.
- AA.VV., *Il processo amministrativo*, Milano, 1983.
- AA.VV., *Individuo, Gruppi, Confessioni religiose nello Stato democratico. Atti del Convegno nazionale di Diritto Ecclesiastico. Siena, 30 novembre-2 dicembre 1972*, Milano, 1973.

- AA.VV., *L'annuncio del Vangelo oggi. Commento all'esortazione apostolica di Paolo VI "Evangelii nuntiandi"*, Città del Vaticano, 1977.
- AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del Congresso internazionale di Diritto Canonico. Roma, 14-19 gennaio 1970*, vol. I, Milano, 1972.
- AA.VV., *La Chiesa nel mondo contemporaneo*, Brescia, 1966.
- AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1991.
- AA.VV., *La norma en el derecho canónico. Actas del III Congreso Internacional de derecho canónico (Pamplona, 10-15 de octubre 1976)*, vol. I, Pamplona, 1979.
- AA.VV., *La nuova legislazione canonica: corso sul nuovo Codice di diritto canonico, 14-25 febbraio 1983*, Città del Vaticano, 1983.
- AA.VV., *La parrocchia e le sue strutture*, Bologna, 1987.
- AA.VV., *La parrocchia*, Città del Vaticano, 1997.
- AA.VV., *La sentenza in Europa. Metodo, tecnica e stile. Atti del Convegno internazionale per l'inaugurazione della nuova sede della Facoltà (Ferrara, 10-12 ottobre 1985)*, Padova, 1988.
- AA.VV., *La validità del provvedimento amministrativo e le garanzie amministrative nella Chiesa dopo il Vaticano II. Relazioni del VI Congresso Canonistico Pastorale (Università di Camerino: 23-27 settembre 1974)*, Napoli, 1974.
- AA.VV., *Le azioni a tutela degli interessi diffusi*, Padova, 1976
- AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del Convegno di Studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, Padova, 1976.
- AA.VV., *Le riforme crispine. II. Giustizia amministrativa*, Milano, 1990.
- AA.VV., *Les groupes informels dans l'Église*, Strasbourg, 1971.
- AA.VV., *Lex et iustitia nell'utrumque ius: radici antiche e prospettive attuali. 7° Colloquio internazionale romanistico-canonistico (12-14 maggio 1988)*, Città del Vaticano, 1988.
- AA.VV., *Miscellanea Vermeersch: Scritti pubblicati in onore del R.P. Arturo Vermeersch. Studi di teologia morale e diritto canonico*, vol. I, Città del Vaticano, 1935.
- AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990.

- AA.VV., *Nuove forme di tutela delle situazioni soggettive nelle esperienze processuali. Profili pubblicistici*, Milano, 2004.
- AA.VV., *Pericolo e danno all'ambiente. La tutela amministrativa, civile e penale. (Atti del Convegno di Rodi Garganico - 9 giugno 2012)*, in www.giuristiambientali.it.
- AA.VV., *Persona e ordinamento nella Chiesa. Atti del II Congresso Internazionale di Diritto Canonico (Milano 10-16 settembre 1973)*, Milano, 1975.
- AA.VV., *Potere discrezionale e interesse legittimo nella realtà italiana e nella prospettiva europea. Atti del 38° Convegno di Studi (Varenna, 17-19 settembre 1992)*, Milano, 1994.
- AA.VV., *Problemi scelti di teologia contemporanea: Congresso Internazionale per il IV centenario della Pontificia Università Gregoriana (13-17 ottobre 1953)*, Città del Vaticano, 1954.
- AA.VV., *Questioni attuali di diritto canonico: relazioni lette nella sezione di diritto canonico del Congresso Internazionale per il IV centenario della Pontificia Università Gregoriana, 13-17 ottobre 1953*, Roma, 1955.
- AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, vol. I, Tomo I, Milano, 1963.
- AA.VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività (XXII Convegno di Scienza dell'Amministrazione, Varenna 22-24 settembre 1977)*, Milano, 1978.
- AA.VV., *Sacramentalidad de la Iglesia y sacramentos*, Pamplona, 1983.
- AA.VV., *Sacramentalidad de la Iglesia y sacramentos*, Pamplona, 1983.
- AA.VV., *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, Bologna, 1953.
- AA.VV., *Scritti giuridici dedicati a G.P. Chironi*, vol. III, Torino, 1913.
- AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Sebastiano Cassarino*, vol. II, Padova, 2011.
- AA.VV., *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, vol. I, Milano, 1987.
- AA.VV., *Scritti in onore di Angelo Falzea*, vol. II, Milano, 1991.
- AA.VV., *Scritti in onore di Elio Fazzalari*, vol. II, Milano, 1993.
- AA.VV., *Scritti in onore di Federico Cammeo*, vol. II, Padova, 1933.

- AA.VV., *Scritti in onore di Francesco Schupfer*, vol. II, Torino, 1898.
- AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Torino, 2012.
- AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. II, Milano, 1988.
- AA.VV., *Scritti in onore di Piero Calamandrei*, vol. IV, Padova, 1958.
- AA.VV., *Scritti minori*, Tomo I, Milano, 1965.
- AA.VV., *Scritti per Mario Nigro*, vol. III, Milano, 1991.
- AA.VV., *Stagnation oder Fortbildung? Aspekte des allgemeinen Kirchenrecht in 14. Und 15. Jahrhundert. Herausgegeben von Martin Bertam*, Tübingen, 2005.
- AA.VV., *Studi di storia e diritto in onore di Carlo Calisse*, vol. II, Milano, 1940.
- AA.VV., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, 1975.
- AA.VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli. Volume I. Studi di diritto ecclesiastico, diritto canonico, storia dei rapporti Stato-Chiesa*, Milano, 1988.
- AA.VV., *Studi in memoria di Salvatore Satta*, vol. I, Padova, 1982.
- AA.VV., *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011.
- AA.VV., *Studi in onore di Antonino Papaldo*, Milano, 1975.
- AA.VV., *Studi in onore di Antonio Amorth*, vol. I, Milano, 1982.
- AA.VV., *Studi in onore di Antonio Segni*, Milano, 1967.
- AA.VV., *Studi in onore di Enrico Allorio*, vol. I, Milano, 1989.
- AA.VV., *Studi in onore di Enrico Tullio Liebman*, vol. I, Milano, 1979.
- AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005.
- AA.VV., *Studi in onore di Pietro Agostino D'Avack*, vol. I, Milano, 1976.
- AA.VV., *Studi in onore di Tito Carnacini. Vol. III. Studi di diritto e procedura penale, diritto e processo amministrativo, studi vari*, Milano, 1984.
- AA.VV., *Studi per il centenario della IV Sezione*, vol. II, Roma, 1989.
- AA.VV., *Studi per la revisione del Concordato*, Padova, 1970.
- AA.VV., *Temas fundamentales en el nuevo Código: XVIII Semana española de derecho canónico*, Salamanca, 1984.
- AA.VV., *Teologia e diritto canonico*, Città del Vaticano, 1987.
- AA.VV., *Théologie d'aujourd'hui et de demain*, Paris, 1967.
- AA.VV., *Unità della giurisdizione e tutela dell'ambiente*, Milano, 1986.

- ABBAMONTE GIUSEPPE - LASCHENA RENATO, *Giustizia amministrativa*, in SANTANIELLO GIUSEPPE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XX, Padova, 2001.
- ABBAMONTE GIUSEPPE, *Profili programmatici della Costituzione*, in GIUNTA REGIONALE UMBRIA - SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (a cura di), *Quinto Convegno di contabilità pubblica. "Aspetti funzionali ed organizzativi della programmazione"*, Perugia, 1980.
- ACERBI ANTONIO, *Due Ecclesiologie. Ecclesiologia giuridica ed ecclesiologia di comunione nella "Lumen Gentium"*, Bologna, 1975.
- AGAZZI EVANDRO (a cura di), *Valore e limiti del senso comune*, Milano, 2004.
- AGO ROBERTO, *Scienza giuridica e diritto internazionale*, Milano, 1950.
- AGRIFOGLIO SERGIO, *Riflessioni critiche sulle azioni popolari come strumento di tutela degli interessi collettivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1974.
- AINIS MICHELE, *Questioni di "democrazia ambientale": il ruolo delle associazioni ambientaliste*, in *Riv. giur. amb.*, 1995.
- ALBANESE ARDUINO OBERDAN, *L'azione popolare da Roma a noi*, Roma, 1955.
- ALBERIGO GIUSEPPE (a cura di), *L'ecclesiologia del Vaticano II: dinamismi e prospettive*, Bologna, 1981.
- ALBERIGO GIUSEPPE (a cura di), *Storia dei Concili Ecumenici*, Brescia, 1993.
- ALBERIGO GIUSEPPE, *Ecclesiologia e democrazia. Convergenze e divergenze*, in *Concilium*, XCV, 1992.
- ALBERIGO GIUSEPPE, *Il Concilio Vaticano II (1962-1965)*, in IDEM (a cura di), *Storia dei Concili Ecumenici*, Brescia, 1993.
- ALBERIGO GIUSEPPE, *Le potestà episcopali nei dibattiti tridentini*, in AA.VV., *Il Concilio di Trento e la riforma tridentina. Atti del Convegno storico internazionale. Trento, 2-6 settembre 1963*, Roma-Friburgo, 1963.
- ALESSI RENATO, *La crisi attuale del diritto soggettivo ed i suoi possibili riflessi nel campo del diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953.
- ALESSI RENATO, *Osservazioni in ordine ai limiti soggettivi di efficacia del giudicato amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954.

- ALESSI RENATO, *Sul concetto di attività discrezionale della p.a.*, in *Foro amm.*, 1935, IV.
- ALFARO JUAN, *Cristologia e antropologia. Temi teologici attuali*, Assisi, 1973.
- ALGERMISSEN KONRAD, *Aktuelle Gliedschaft in der Kirche und Gnadenhafte Zugehörigkeit bzw. Hinordnung zu Ihr*, in *Theologie und Glaube*, 46, 1956.
- ALIGHIERI DANTE, *De Monarchia*, 2,2, in *Le opere di Dante. Testo critico della Società Dantesca Italiana*, Firenze, 1960.
- ALLARA MARIO, *Le nozioni fondamentali del diritto civile*, 5° ed., Torino, 1958.
- ALLEGRETTI UMBERTO (a cura di), *Democrazia partecipativa*, Firenze, 2010.
- ALLEGRETTI UMBERTO, *Amministrazione pubblica e costituzione*, Padova, 1996.
- ALLEGRETTI UMBERTO, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Dem. dir.*, 2006, fasc. 3.
- ALLEGRETTI UMBERTO, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965.
- ALLEGRETTI UMBERTO, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, 1984, V.
- ALLORIO ENRICO (a cura di), *Commentario al codice di procedura civile*, vol. I, Torino, 1973.
- ALLORIO ENRICO (diretto da), *Commentario del codice di procedura civile*, vol. I, Torino, 1973.
- ALLORIO ENRICO, *L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale*, in IDEM, *Problemi di diritto*, vol. I, Milano, 1957.
- ALLORIO ENRICO, *La cosa giudicata rispetto ai terzi*, Milano, 1992.
- ALLORIO ENRICO, *Nuove riflessioni sulla teoria generale del processo tributario*, in *Jus*, 1951.
- ALLORIO ENRICO, *Per la chiarezza di idee in tema di legittimazione ad agire*, in *Giur. it.*, 1953, I.
- ALLORIO ENRICO, *Per una teoria dell'accertamento giudiziale*, in *Jus*, 1955.
- ALLORIO ENRICO, *Problemi di diritto*, vol. I, Milano, 1957.

- ALLORIO ENRICO, *Saggio polemico sulla "giurisdizione volontaria"*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1948.
- ALPA GUIDO - BESSONE MARIO (a cura di), *I contratti in generale*, vol. IV, Torino, 1991.
- ALPA GUIDO - BESSONE MARIO, *La responsabilità civile*, Milano, 2001.
- ALPA GUIDO - CHINÈ GIUSEPPE, *Consumatore (protezione del) nel diritto civile*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, vol. XV, Torino, 1997.
- ALPA GUIDO (a cura di), *I precedenti. La formazione giurisprudenziale del diritto civile*, vol. II, Torino, 2000.
- ALPA GUIDO, (voce) *Contratti di massa (profili generali)*, in *Enc. dir.*, agg., vol. I, Milano, 1997.
- ALPA GUIDO, *Danno "biologico" e diritto alla salute. Una ipotesi di applicazione diretta della Costituzione*, in *Giur. it.*, 1976, I.
- ALPA GUIDO, *Diritto alla salute e tutela del consumatore*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975.
- ALPA GUIDO, *I diritti dei consumatori e il "Codice del consumo" nell'esperienza italiana*, in *Contr. e impr. Europa*, 2006.
- ALPA GUIDO, *Interessi diffusi*, in *Dig. disc. priv.*, vol. IX, Torino, 1993.
- ALPA GUIDO, *L'azione collettiva risarcitoria. Alcune osservazioni di diritto sostanziale*, in *I contratti*, 2008.
- ALPA GUIDO, *La c.d. giuridificazione delle logiche dell'economia di mercato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1999.
- ALPA GUIDO, *Salute (diritto alla)*, in *Noviss. Dig. it., Appendice*, vol. V, Torino, 1986.
- ÁLVAREZ JOAQUÍN CALVO, *Comentario sub can. 515*, in ARRIETA JUAN IGNACIO - LOMBARDÍA PEDRO (a cura di), *Código de Derecho Canónico*, Pamplona, 1983.
- AMADEI AMEDEO, *Un'astreinte a tutela dei consumatori (Note sul comma 5-bis dell'art. 3, l. n. 281 del 1998)*, in *Giust. civ.*, II, 2008.
- AMATO GIULIANO - BARBERA AUGUSTO (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984.
- AMBROSINI GASPARE, *La Costituzione italiana: oltre i principi delle rivoluzioni americana e francese*, Roma, 1977.

- AMOROSINO SANDRO - MORBIDELLI GIUSEPPE - MORISI MASSIMO (a cura di), *Istituzioni, mercato e democrazia. Liber amicorum per gli ottanta anni di Alberto Predieri*, Torino, 2002.
- AMORTH ANTONIO, *Figura giuridica e contenuto del diritto suriettivo affievolito*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. II, Padova, 1940.
- AMORTH ANTONIO, *L'impugnazione e la disapplicazione dei regolamenti e degli atti amministrativi generali*, in *Cons. Stato*, 1964, II.
- AMORTH ANTONIO, *Una nuova sistematica della giustizia amministrativa*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1943, I.
- ANCORA FELICE, *L'ampliamento nozionale dei confini dell'interesse legittimo e dell'interesse a ricorrere nella recente giurisprudenza*, in *Arch. giur.*, 209, 1989.
- ANDREIS MASSIMO, *Azione popolare e atteggiamento dell'ente sostituito*, in *Urb. app.*, 2004.
- ANDREIS MASSIMO, *Silenzio della pubblica amministrazione e celerità dell'azione amministrativa*, in PARISIO VERA (a cura di), *I processi amministrativi in Europa tra celerità e garanzia*, Milano, 2009.
- ANDRIOLI VIRGILIO, *Diritto processuale civile*, vol. I, Napoli, 1979.
- ANDRIOLI VIRGILIO, *Giustizia civile e inquinamento atmosferico*, in AA.VV., *Ecologia e disciplina del territorio (Convegno di Pontremoli, 29-31 maggio 1975)*, Milano, 1976.
- ANDRIOLI VIRGILIO, *L'art. 28 dello Statuto nel quadro del codice di procedura civile*, in *Riv. giur. lav.*, 1973, I.
- ANDRIOLI VIRGILIO, *La legittimazione ad agire*, in *Riv. it. scienze giur.*, 1935.
- ANDRIOLI VIRGILIO, *La tutela giurisdizionale dei diritti nella Costituzione della Repubblica italiana: discorso inaugurale dell'anno accademico 1954-1955*, in *Nuova riv. dir. comm.*, 1955.
- ANDRIOLI VIRGILIO, *Lezioni di diritto processuale civile*, vol. I, Napoli, 1961.
- ANDRIOLI VIRGILIO, *Sostituzione processuale*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1933, I.
- ANDRIOLI VIRGILIO, *Un po' di "Materiellesjustizrecht"*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984.

- ANGELETTI ADOLFO, *Ordinamento comunitario e diritto interno nel processo di riforma del diritto amministrativo: la tutela dei diritti e degli interessi*, in AA.VV., *Cento anni di giustizia amministrativa. Atti del convegno per il centenario dell'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato (Torino 10-12 novembre 1989)*, Napoli, 1996.
- ANGIULI ANNAMARIA, *Interessi collettivi e tutela giurisdizionale. Le azioni comunali e surrogatorie*, Napoli, 1986.
- ANTÓN ANGEL, *Ecclesiologia postconciliare: speranze, risultati e prospettive*, in LATOURELLE RENÉ (a cura di), *Vaticano II: bilancio e prospettive venticinque anni dopo (1962-1987)*, vol. I, Assisi, 1987.
- ANTÓN ANGEL, *El misterio de la Iglesia. Evolución histórica de las ideas eclesiológicas*, vol. II, Madrid-Toledo, 1987.
- ANTÓN ANGEL, *Primado y colegialidad. Sus relaciones a la luz del primer Sínodo extraordinario*, Madrid, 1970.
- ANTONIOLLI DEFLORIAN LUISA, *Contratti del consumatore nel diritto dell'Unione europea*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, vol. VI, Torino, 2011.
- ANTONIOLLI DEFLORIAN LUISA, *I contratti dei consumatori nel diritto inglese fra common law e diritto comunitario: legal process e forme di tutela*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, I.
- ARANGIO RUIZ GAETANO, *Gli enti soggetti dell'ordinamento internazionale*, Milano, 1951.
- ARANGUREN ALDO, *A proposito di una peculiare interpretazione dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, in *Mass. giur. lav.*, 1970.
- ARANGUREN ALDO, *La tutela dei diritti dei lavoratori*, in MAZZONI GIULIANO (diretta da), *Enc. giur. del lavoro*, Padova, 1981.
- ARCIDIACONO LUIGI, (voce) *Ricorso gerarchico*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVII, Roma, 1991.
- ARENA GREGORIO - CORTESE FULVIO (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011.
- ARENA GREGORIO, *Cittadini attivi: un altro modo di pensare l'Italia*, Roma-Bari, 2011.
- ARENA GREGORIO, *La partecipazione dei privati al procedimento amministrativo nell'esperienza statunitense*, in GAMBARO ANTONIO (a cura

- di), *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato. Con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori*, Milano, 1976.
- ARENA GREGORIO, *Valore e condizioni della democrazia deliberativa e partecipativa*, in ALLEGRETTI UMBERTO (a cura di), *Democrazia partecipativa*, Firenze, 2010.
 - ARISTOTELE, *Etica Nicomachea*, V, 3.
 - ARMONE GIOVANNI MARIA, *La salute collettiva dei consumatori e le sue forme di tutela*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1994, II.
 - ARMONE GIOVANNI MARIA, *Commento sub art. 1469-sexies c.c.*, in BARENGHI ANDREA (a cura di), *La nuova disciplina delle clausole vessatorie nel Codice civile*, Napoli, 1996.
 - ARRIETA JUAN IGNACIO - LOMBARDÍA PEDRO (a cura di), *Codigo de Derecho Canónico*, Pamplona, 1983.
 - ARRIETA JUAN IGNACIO - MILANO GIAN PIERO (a cura di), *Metodo, fonti e soggetti del diritto canonico. Atti del Convegno Internazionale di Studi (Roma, 13-16 novembre 1996)*, Città del Vaticano, 1999.
 - ARRIETA JUAN IGNACIO (a cura di), *Discrezionalità e discernimento nel governo della Chiesa*, Venezia, 2008.
 - ARRIETA JUAN IGNACIO, (voce) *Diritto soggettivo II (Diritto canonico)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XI, Roma, 1990.
 - ARRIETA JUAN IGNACIO, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Milano, 1997.
 - ARRIETA JUAN IGNACIO, *I diritti dei soggetti nell'ordinamento canonico*, in *Lex nova, "Persona y derecho". Suplemento de derechos fundamentales del fiel*, I, 1991.
 - ARRIETA JUAN IGNACIO, *Il valore giuridico della prassi nella Curia Romana*, in *Ius Ecclesiae*, IX, 1996.
 - ARRIETA JUAN IGNACIO, *La parrocchia come comunità di fedeli e soggetto canonicamente unitario*, in AA.VV., *La parrocchia*, Città del Vaticano, 1997.
 - ARRIETA JUAN IGNACIO, *Oportunidad de la tutela procesal de los derechos fundamentales del fiel*, in CORECCO EUGENIO - HERZOG NIKLAUS - SCOLA ANGELO (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht*, (I

- diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico*), Freiburg-Milano, 1981.
- ARROBA CONDE MANUEL JESÚS, *Conoscenza e giudizio nella Chiesa*, in GHERRI PAOLO (a cura di), *Decidere e giudicare nella Chiesa. Atti della VI Giornata canonistica interdisciplinare*, Città del Vaticano, 2012.
 - ARROBA CONDE MANUEL JESÚS, *Diritto processuale canonico*, 3° ed., Roma, 1996.
 - ARROBA CONDE MANUEL JESÚS, *Diritto processuale canonico*, 6° ed., Roma, 2012.
 - ARROBA CONDE MANUEL JESÚS, *La Iglesia como presencia*, in *Vida religiosa*, 86, 1999, III.
 - ASCARELLI TULLIO, *Riflessioni in tema di titoli azionari. Personalità giuridica e società tra società*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, 1952, I.
 - ASSANITI CECILIA, (voce) *Condotta antisindacale nei rapporti di lavoro privati*, in *Enc. dir. (Agg.)*, vol. IV, Milano, 2000.
 - ASSANTI CECILIA - PERA GIUSEPPE (a cura di), *Commento allo Statuto dei diritti dei lavoratori*, Padova, 1972.
 - ASSANTI CECILIA, *Osservazioni sul contenzioso elettorale amministrativo e sulle azioni popolari elettorali*, in *Riv. dir. proc.*, 1951, II.
 - ASSOCIAZIONE CANONISTICA ITALIANA (a cura di), *Esperienze associative nella Chiesa. Aspetti canonistici, civili e fiscali. (Atti del XLV Congresso Nazionale di Diritto Canonico. Salerno, 2-5 settembre 2013)*, Città del Vaticano, 2014.
 - ASSOCIAZIONE CANONISTICA ITALIANA (a cura di), *La giustizia nella Chiesa: fondamento divino e cultura processualistica moderna. Atti del XXVIII Congresso Internazionale di Diritto Canonico. Cagliari, 9-12 settembre 1995*, Città del Vaticano, 1997.
 - ASSOCIAZIONE CANONISTICA ITALIANA (a cura di), *Le associazioni nella Chiesa. Atti del XXIX Congresso Nazionale di Diritto Canonico. Trieste, 7-10 settembre 1998*, Città del Vaticano, 1999.
 - ASTONE FRANCESCO - MANGANARO FRANCESCO - ROMANO TASSONE ANTONIO - SAITTA FABIO (a cura di), *Cittadinanza ed azioni popolari*, Soveria Mannelli, 2010.

- ASTONE FRANCESCO, *Interesse pubblico, contratti delle pubbliche amministrazioni e tutela giurisdizionale: la prospettiva comunitaria (e quella interna, dopo il recepimento della Direttiva ricorsi ed il Codice del processo amministrativo)*, in www.giustamm.it.
- ASTONE FRANCESCO, *Strumenti di tutela e forme di risoluzione bonaria del contenzioso nel codice dei contratti pubblici*, Torino, 2007.
- ATTARDI ALDO, *Interesse ad agire*, in *Dig. disc. priv.*, vol. IX, Torino, 1993.
LANFRANCHI LUCIO, *Note sull'interesse ad agire*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972.
- ATTARDI ALDO, *L'interesse ad agire*, Padova, 1955.
- ATTARDI ALDO, *Legittimazione ad agire*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, vol. X, Torino, 1993.
- AULETTA FERRUCCIO, *Il contratto come rimedio endoprocessuale*, in www.judicium.it.
- AUMENTA SERGIO FELICE, *La tutela dei diritti dei fedeli nel processo contenzioso amministrativo canonico*, Città del Vaticano, 1999.
- AURICCHIO ANTONIO, (voce) *Associazione. V. Diritto civile*, in *Enc. dir.*, vol. III, Milano, 1958.
- AYMANS WINFRIED - GERINGER KARL TH. - SCHMITZ HERIBERT (a cura di), *Das konsoziative Element in der Kirche. Akten des VI. Internationalen Kongresses für Kanonisches Recht: München, 14.-19. September 1987*, St. Ottilien, 1989.
- AYMANS WINFRIED - HEINEMANN HERIBERT - MÖRSDORF KLAUS - STRIGL RICHARD A. (a cura di), *Lex Ecclesiae Fundamentalis. Bericht über die Arbeitsergebnisse eines Kanonistischen Symposiums in München 1971*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXL, 1971.
- AYMANS WINFRIED - MÖRSDORF KLAUS, *Kanonisches Recht. Lehrbuch aufgrund des Codex Iuris Canonici. Band I. Einleitende Grundfragen und Allgemeine Normen*, Paderborn/München/Wien/Zürich, 1991.
- AYMANS WINFRIED, *Die Communio Ecclesiarum als Gestaltgesetz der einer Kirche*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXXXIX, 1970.
- AYMANS WINFRIED, *Diritto canonico e comunione ecclesiale. Saggi di diritto canonico in prospettiva teologica*, Torino, 1993.

- AYMANS WINFRIED, *Lo statuto dei diritti dell'uomo nell'ordinamento giuridico ecclesiale*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1995, I.
- AYMANS WYNFRIED, *Kirchliches Verfassungsrecht und Vereinigungsrecht in der Kirche*, in *Österreichisches Archiv für Kirchenrecht*, XXXII, 1981.
- AZZARITI GAETANO, *Alla ricerca della legalità*, in *Pol. dir.*, 25, 1994.
- AZZARITI GAETANO, *Dalla discrezionalità al potere*, Padova, 1989.
- AZZARITI GAETANO, *Premesse per uno studio sul potere discrezionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. III, Milano, 1988.
- BACCARI RENATO, *De iustitiae administrativae indole ac de eius functione partecipativa*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978.
- BACCARI RENATO, *Elementi di diritto canonico*, Bari, 1984.
- BACCARI RENATO, *Il controllo giurisdizionale degli atti dell'amministrazione ecclesiastica nel nuovo Codex Iuris Canonici*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, vol. I, Milano, 1987.
- BACCARI RENATO, *Il diritto di associazione dei laici nell'ordinamento canonico*, in IDEM, *Scritti minori*, Tomo I, Bari, 1997.
- BACCARI RENATO, *Introduzione allo studio del diritto ecclesiastico*, Bari, 1974.
- BACCARI RENATO, *La giurisdizione amministrativa locale nel diritto canonico*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCVIII, 1973.
- BACCARI RENATO, *La giustizia amministrativa canonica in funzione partecipativa*, in AA.VV., *Studi in onore di Pietro Agostino D'Avack*, vol. I, Milano, 1976.
- BACCARI RENATO, *Le associazioni cattoliche non riconosciute nel diritto italiano*, Milano, 1960.
- BACCARI RENATO, *Scritti minori*, Tomo I, Bari, 1997.
- BACCARI RENATO, *Scritti minori*, vol. I, Bari, 1997.
- BAETGE DIETMAR, *Das Recht der Verbandsklage auf neuen Wegen. Zu den Auswirkungen der EG-Richtlinie über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen auf die Verbandsklage in Deutschland*, in *Zeitschrift für Zivilprozeß*, 1999.
- BAGGIO ANTONIO MARIA (a cura di), *Il principio dimenticato. La fraternità nella riflessione politologica contemporanea*, Roma, 2007.

- BAIMA THOMAS A. - HENNESSEY LAWRENCE, *What is a Parish? Canonical, Pastoral and Theological Perspectives*, Chicago, 2011.
- BALANDI GIAN GUIDO - CAZZETTA GIOVANNI (a cura di), *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, Milano, 2009.
- BALBI RAFFAELE, *L'idea della legge. Momenti del pensiero graziano e della riflessione decretista*, Napoli, 2003.
- BALBI RAFFAELE, *La sentenza ingiusta nel Decretum di Graziano*, Napoli, 1990.
- BALBI RAFFAELE, Ratio legis: visioni canonistiche antiche e moderne, in *Diritto e Religioni*, 4, II, 2/2007.
- BALBI RAFFAELE, *Riforma della Chiesa cattolica, potere politico e tolleranza religiosa nelle riflessioni di Giustino Febronio*, Torino, 2003.
- BALDANZA GIUSEPPE, *L'incidenza della teologia conciliare nella riforma del diritto canonico*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCV, 1970.
- BALDANZA GIUSEPPE, *L'incidenza della teologia del Vaticano II sulla riforma della parrocchia*, in KIELY BARTHOLOMEW (a cura di), *Ius Populi Dei. Miscellanea in honorem Raymundi Bidagor*, vol. II, Romae, 1972.
- SCHMITZ HERIBERT, *Pfarrei und Gemeinde*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXLVIII, 1979.
- BALDASSARRE ANTONIO, (voce) *Diritti pubblici soggettivi*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XI, Roma, 1989.
- BALDUCCI ERNESTO, *La teologia del laicato secondo il Concilio (Relazione al Convegno di Firenze - 15-16-17 gennaio 1966)*, in *Testimonianze*, 81-82, 1966.
- BALLORIANI MASSIMILIANO, *Nullità del provvedimento nel rapporto giuridico tra privato e autorità: la tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche*, in CARINGELLA FRANCESCO - DE CAROLIS DIEGO - DE MARZO GIUSEPPE (a cura di), *Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le leggi nn. 15/2005 e 80/2005*, Milano, 2005.
- BALSAMO FABIO, *Religioni ed ambiente: il contributo delle confessioni religiose alla costruzione di una "democrazia ambientale"*, in *Diritto e Religioni*, 18, IX, 2/2014.
- BALZARINI RENATO, *Sull'interesse di categoria come interesse legittimo*, in *Il diritto del lavoro*, 1933, I.

- BARAÙNA GUILHERME (a cura di), *La Chiesa del Vaticano II. Studi e commenti intorno alla Costituzione dommatica "Lumen Gentium"*, Firenze, 1966.
- BARBA ANGELO (a cura di), *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, Napoli, 2000.
- BARBAGLIO GIUSEPPE - DIANICH SEVERINO (a cura di), *Nuovo dizionario di teologia*, Alba, 1977.
- BARBERA AUGUSTO, *Commento all'art. 2 della Costituzione*, in BRANCA GIUSEPPE (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Roma-Bologna, 1975.
- BARBERINI GIOVANNI (a cura di), *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele*, vol. I, Perugia, 1984.
- BARBERINI GIOVANNI, *L'ordinamento della Chiesa e il pluralismo dopo il Vaticano II*, , Perugia, 1979.
- BARBERO DOMENICO, *La legittimazione ad agire in confessoria e negatoria servitutis*, Milano, 1950.
- BARBOSA MOREIRA JOSÉ CARLOS, *Temas de Direito Processual (Terceira Série)*, São Paulo, 1984.
- BARBOSA MOREIRA JOSÉ CARLOS, *Tutela jurisdicional dos interesses coltivo ou difusos*, in IDEM, *Temas de Direito Processual (Terceira Série)*, São Paulo, 1984.
- BARCELLONA PIETRO, *A proposito della cittadinanza sociale*, in *Dem. dir.*, 1988, II.
- BARCELLONA PIETRO, *Interessi diffusi, diritto alla salute e danno ambientale: esigenze e prospettive*, in *Corr. giur.*, 1989.
- BARENGHI ANDREA (a cura di), *La nuova disciplina delle clausole vessatorie nel Codice civile*, Napoli, 1996.
- BARETTONI ARLERI ALBERTO (a cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, 1989.
- BARILE PAOLO, (voce) *Associazione: I) Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, vol. III, Milano, 1958.
- BARILE PAOLO, *Il dovere di imparzialità della p.a.*, in AA.VV., *Scritti in onore di Piero Calamandrei*, vol. IV, Padova, 1958.
- BARILE PAOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1987.

- BARILLARO DOMENICO, *Contributo alla dottrina degli acquisti delle persone giuridiche ecclesiastiche*, Milano, 1953.
- BARONE GIUSEPPE, (voce) *Discrezionalità (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XI, Roma, 1988.
- BARONE GIUSEPPE, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1969.
- BARR DIANE L. - BELL JOHN P. - PERRY JOSEPH N. - MCGREYVY PATRICIA (a cura di), *The final report of the committee on experiment in Due process in the Church*, in *Canon Law Society of America Proceedings*, 61, 1999.
- BARRETT RICHARD J., *The non-recognized Association and Its capacity to act in Courts*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXXVII, 1998.
- BARTHOLOMEW KIELY (a cura di), *Ius Populi Dei. Miscellanea in honorem Raymundi Bidagor*, vol. III, Romae, 1972.
- BARTOLINI ANTONIO - FANTINI STEFANO - FIGORILLI FABRIZIO, *Il decreto legislativo di recepimento della direttiva ricorsi*, in *Urb. app.*, 2010, n. 6.
- BARTOLINI ANTONIO, *Il risarcimento del danno tra giudice comunitario e giudice amministrativo. La nuova tutela del c.d. interesse legittimo*, Torino, 2005.
- BASEDOW JÜRGEN - HOPT KLAUS J. - KÖTZ HEIN - BAETGE DIETMAR (a cura di), *Die Bündelung gleichgerichteter Interessen im Prozeß. Verbandsklage und Gruppenklage*, Tübingen, 1999.
- BASEDOW JÜRGEN, *Kollektiver Rechtsschutz und individuelle Rechte*, in *Arch. civ. Praxis*, 1982.
- BASSI FRANCO, *Contributo allo studio dell'atto di riconoscimento della personalità giuridica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961.
- BATTINI STEFANO, *L'autonomia della dirigenza pubblica e la "riforma Brunetta": verso un equilibrio fra distinzione e fiducia?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010.
- BAUR FRITZ, *Bemerkungen zu einigen atypischen Prozeßlagen*, in AA.VV., *Studi in onore di Enrico Tullio Liebman*, vol. I, Milano, 1979.
- BAURA EDUARDO, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, in BAURA EDUARDO - CANOSA JAVIER (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano, 2006.

- BAURA EDUARDO - CANOSA JAVIER (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano, 2006.
- BAURA EDUARDO, *L'attività normativa dell'amministrazione ecclesiastica*, in *Folia Canonica*, V, 2002.
- BEAL JOHN PHILLIP, *Confining and Structuring Administrative Discretion*, in *The Jurist*, 46, 1986.
- BECKER KARL JOSEPH, *L'insegnamento sul battesimo del Vaticano II*, in LATOURELLE RENÉ (a cura di), *Vaticano II: bilancio e prospettive venticinque anni dopo (1962-1987)*, Assisi, 1987.
- BEGUS CHRISTIAN, *Adnotationes in Decreta*, in *Apollinaris*, LXXXV, 2012.
- BEINERT WOLFGANG, *Catholicity as a Property of the Church. (Atti del II Colloquio Teologico Internazionale di Salamanca, 2-7 aprile 1992 su Chiese locali e cattolicità)*, in *The Jurist*, 52, 1992.
- BEINERT WOLFGANG, *Das Bild von der Kirche nach den Dokumenten des II. Vatikanischen Konzils*, in LÖSER WERNER (a cura di), *Die römisch-katholische Kirche (Die Kirchen der Welt)*, Frankfurt am Main, 1986.
- BELLARMINO ROBERTO, *De controversiis christianae fidei adversus huius temporis haereticos*, Coloniae Agrippinae, 1615.
- BELLINI PIERO, "Deus agit in homines". *Considerazioni metodologiche sui postulati teocentrici della riflessione canonistica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 17, 1988.
- BELLINI PIERO, *Diritti fondamentali dell'uomo. Diritti fondamentali del cristiano*, in IDEM, *Libertà e dogma. Autonomia della persona e verità di fede*, Bologna, 2004.
- BELLINI PIERO, *Libertà e dogma. Autonomia della persona e verità di fede*, Bologna, 2004.
- BELLINI PIERO, *Per una sistemazione canonistica delle relazioni tra diritto della Chiesa e diritto dello Stato. Condizioni e limiti di contributo da parte della dottrina statualistica*, in AA.VV., *Annuario di diritto comparato e studi legislativi*, vol. XXX, Roma, 1955.
- BELLINI PIERO, *Sui caratteri essenziali della Potestas indirecta in temporalibus*, in AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del Congresso Internazionale di diritto canonico. Roma, 14-19 gennaio 1970*, Milano, 1972.

- BELLINI PIERO, *Suprema Lex Ecclesiae: salus animarum*, in COPPOLA RAFFAELE (a cura di), *Atti del Congresso internazionale "Incontro fra i Canonici d'Oriente e d'Occidente"*, Bari, 1994.
- BELTRAME SERENELLA, *L'intervento sostitutivo delle associazioni ambientaliste nell'azione di risarcimento del danno ambientale spettante agli enti locali (l. n. 265 del 1999)*, in *Riv. giur. amb.*, 2001.
- BENDER BERND, *Die Verbandsklage*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1977.
- BENDER LUDWIG, *Donatio ad causam piam facta ab infideli*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, XI, 1955.
- BENDER LUDWIG, *Infideles et exercitium indirectum potestatis ecclesiasticae*, in *Monitor Ecclesiasticus*, LXXX, 1955.
- BENDER LUDWIG, *Persona in Ecclesia - Membrum in Ecclesia*, in *Apollinaris*, XXXII, 1959.
- BENEDETTO XVI, *Udienza generale*, 19 novembre 2008, in www.vatican.va.
- BENERICETTI ANDREA, *Nota a Cass., III^a Sez. pen., 15 giugno 1993*, in *Rep. Foro it.*, 1995.
- BENINI STEFANO, *Beni culturali e interessi diffusi*, in *Riv. giur. amb.*, 1992.
- BENLLOCH POVEDA ANTONIO, *Código de Derecho Canónico. Edición bilingüe, fuentes y comentarios de todos los cánones*, Valencia, 1993.
- BENVENUTI FELICIANO - MIGLIO GIANFRANCO (a cura di), *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Firenze, 1967.
- BENVENUTI FELICIANO, (voce) *Funzione (teoria generale)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XIV, Roma, 1989.
- BENVENUTI FELICIANO, (voce) *Giudicato amministrativo*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Milano.
- BENVENUTI FELICIANO, (voce) *Giustizia amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970.
- BENVENUTI FELICIANO, (voce) *Parte nel processo (proc. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981.
- BENVENUTI FELICIANO, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 5, 1950.

- BENVENUTI FELICIANO, *Evoluzioni nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Atti del Convegno celebrativo del 150° anniversario dell'istituzione del Consiglio di Stato*, Milano, 1983.
- BENVENUTI FELICIANO, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, II.
- BENVENUTI FELICIANO, *L'impugnazione dei regolamenti*, in *Foro amm.*, 1982.
- BENVENUTI FELICIANO, *Per un diritto amministrativo paritario*, in AA.VV., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, 1975.
- BENZ MICHAEL, *De las personas físicas y jurídicas*, in BENLLOCH POVEDA ANTONIO, *Código de Derecho Canónico. Edición bilingüe, fuentes y comentarios de todos los cánones*, Valencia, 1993.
- BERGOGLIO JORGE MARIO, *Hacia un bicentenario en justicia y solidaridad 2010-2016. Nosotros como ciudadanos, nosotros como pueblo (Conferenza in occasione della XIII Giornata Arcidiocesana di Pastorale Sociale - Buenos Aires)*, 16 ottobre 2010, 3,6, in www.vaticaninsider.lastampa.it.
- BERGOGLIO JORGE MARIO, *Meditaciones para religiosos*, Buenos Aires, 1982.
- BERGONZINI GHERARDO, *La motivazione degli atti amministrativi*, Vicenza, 1979.
- BERLINGÒ SALVATORE, (voce) *Ordinamento giuridico. III) Ordinamento giuridico canonico*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXI, Roma, 1990.
- BERLINGÒ SALVATORE, “*Consensus*”, “*consilium*” (cc. 127 C.I.C./934 C.C.E.O.) e l'esercizio della potestà ecclesiastica, in VIANA ANTONIO (a cura di), *La dimensión de servicio en el gobierno de la Iglesia*, Navarra, 1999.
- BERLINGÒ SALVATORE, *Dal “mistero” al “ministero”: l'ufficio ecclesiastico*, in *Ius Ecclesiae*, V, 1993.
- BERLINGÒ SALVATORE, *Dalla “giustizia della carità” alla “carità della giustizia”: rapporto tra giustizia, carità e diritto nella evoluzione della scienza giuridica laica e della canonistica contemporanea*, in AA.VV., *Lex et iustitia nell'utrumque ius: radici antiche e prospettive attuali. 7° Colloquio internazionale romanistico-canonistico (12-14 maggio 1988)*, Città del Vaticano, 1988.

- BERLINGÒ SALVATORE, *Diritto canonico*, Torino, 1995.
- BERLINGÒ SALVATORE, *Diritto divino e diritto umano nella Chiesa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 106, 1995, I.
- BERLINGÒ SALVATORE, *Giustizia e carità nell'economia della Chiesa. Contributi per una teoria generale del diritto canonico*, Torino, 1991.
- BERLINGÒ SALVATORE, *Il potere autorizzativo nel diritto ecclesiastico*, Milano 1974.
- BERLINGÒ SALVATORE, *L'ultimo diritto. Tensioni escatologiche nell'ordine dei sistemi*, Torino, 1998.
- BERLINGÒ SALVATORE, *La causa pastorale della dispensa*, Milano, 1978.
- BERLINGÒ SALVATORE, *La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la Lex Propria*, in BONNET PIERO ANTONIO - GULLO CARLO (a cura di), *La Lex Propria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, Città del Vaticano, 2010.
- BERLINGÒ SALVATORE, *La diversa natura delle procedure speciali*, in AA.VV., *I procedimenti speciali nel diritto canonico*, Città del Vaticano, 1992.
- BERLINGÒ SALVATORE, *La tipicità dell'ordinamento canonico nel raffronto con gli altri ordinamenti e nell'"economia" del "diritto divino rivelato"*, in *Ius Ecclesiae*, I, 1989.
- BERLINGÒ SALVATORE, *Privilegi e dispense: dibattito aperto*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, XXXV, 1979.
- BERLINGÒ SALVATORE, *Status dei fedeli e dinamiche associative nella canonistica attuale*, in *Quaderni del pluralismo*, 1, 1983.
- BERNARDINI CORRADO, *De exercitio potestatis administrativae in ambitu tribunalium ("Gerichtsverwaltung")*, in AA.VV., *Questioni attuali di diritto canonico: relazioni lette nella sezione di diritto canonico del Congresso Internazionale per il IV centenario della Pontificia Università Gregoriana, 13-17 ottobre 1953*, Roma, 1955.
- BERNARDINI CORRADO, *Problemi di contenzioso amministrativo canonico specialmente secondo la giurisprudenza della Suprema Rota Romana*, in AA.VV., *Acta Congressus internationalis iuris canonici*, vol. IV, Roma, 1937.

- BERNARDINI ENRICO, *Commento allo Schema “De procedura amministrativa”*, in *Apollinaris*, XLV, 1972, fasc. 1.
- BERNARDINI ENRICO, *L’istituzione della “Sectio Altera” del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in KIELY BARTHOLOMEW (a cura di), *Ius Populi Dei. Miscellanea in honorem Raymundi Bidagor*, vol. I, Romae, 1972.
- BERNATZIK EDMUND, *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft: Verwaltungsgerichtliche Studien*, Wien, 1880.
- BERNHARD JEAN, *Les droits fondamentaux dans la perspective de la lex fundamentalis et la révision du Code de droit canonique*, in CORECCO EUGENIO - HERZOG NIKLAUS - SCOLA ANGELO (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico)*, Freiburg-Milano, 1981.
- BERSINI FRANCESCO, *I discorsi del Papa alla Rota*, Città del Vaticano, 1986.
- BERSINI FRANCESCO, *La amministrazione della giustizia ecclesiastica nei discorsi dei Papi*, in *La Civiltà Cattolica*, 5/121987, anno CXXXVIII.
- BERTI GIORGIO, *Il giudizio amministrativo e l’interesse diffuso*, in *Jus*, 1982.
BERTI GIORGIO, *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, Padova, 1986.
- BERTI GIORGIO, *Interessi senza struttura (i c.d. interessi diffusi)*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Amorth*, vol. I, Milano, 1982.
- BERTI GIORGIO, *La legge tutela l’interesse diffuso, ma il giudice ne ricava un interesse individuale*, in *Le Regioni*, 1980.
- BERTI GIORGIO, *Momenti della trasformazione della giustizia amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972.
- BERTI GIORGIO, *Nota a decisione Sez. V, C.d.S 9 marzo 1973, n. 253*, in *Le Regioni*, 1973.
- BERTOLINO RINALDO - GEROSA LIBERO - KRÄMER PAUL - MÜLLER LUDGER - RIES JULIEN (a cura di), *Antropologia, fede e diritto ecclesiale (Atti del Simposio Internazionale sugli studi canonistici di Eugenio Corecco. Lugano, 12 novembre 1994)*, Milano, 1995.
- BERTOLINO RINALDO - GHERRO SANDRO - MUSSELLI LUCIANO (a cura di), *Diritto canonico e comparazione*, Torino, 1992.

- BERTOLINO RINALDO (a cura di), *Scienza giuridica e diritto canonico*, Torino, 1991.
- BERTOLINO RINALDO, *Il notorio nell'ordinamento giuridico della Chiesa*, Torino, 1965.
- BERTOLINO RINALDO, *Il nuovo diritto ecclesiale tra coscienza dell'uomo e istituzione. Saggi di diritto costituzionale canonico*, Torino, 1989.
- BERTOLINO RINALDO, *La tutela dei diritti nella Chiesa. Dal vecchio al nuovo Codice di diritto canonico*, Torino, 1983.
- BERTOLINO RINALDO, *La tutela dei diritti nella comunità ecclesiale*, in SILVIO FERRARI (a cura di), *Il nuovo Codice di diritto canonico*, Bologna, 1983.
- BERTOLINO RINALDO, *Sensus fidei, carismi e diritto nel Popolo di Dio*, in *Ius Ecclesiae*, VII, 1995.
- BERTOLINO RINALDO, *Sensus fidei, carismi e diritto nel Popolo di Dio*, in BERTOLINO RINALDO - GEROSA LIBERO - KRÄMER PAUL - MÜLLER LUDGER - RIES JULIEN (a cura di), *Antropologia, fede e diritto ecclesiale (Atti del Simposio Internazionale sugli studi canonistici di Eugenio Corecco. Lugano, 12 novembre 1994)*, Milano, 1995.
- BERTONE TARCISIO, *Autorità suprema (Pontefice romano, collegio dei vescovi)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, Torino, 1987.
- BERTONE TARCISIO, *Fedeli, laici e costituzione gerarchica della Chiesa*, in CAPPELLINI ERNESTO (a cura di), *La normativa del nuovo Codice*, Brescia, 1983.
- BERTONE TARCISIO, *Persona e struttura nella Chiesa. I diritti fondamentali dei fedeli*, in CAPPELLINI ERNESTO (a cura di), *Problemi e prospettive di diritto canonico*, Brescia, 1977.
- BERTRAMS WILEHLM, *De origine personae moralis in Ecclesia*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, XXXVI, 1947.
- BERTRAMS WILHELM, *De gradibus "communiois" in doctrina Concilii Vaticani II*, in *Gregorianum*, XLVII, 1966.
- BERTRAMS WILHELM, *De influxu Ecclesiae in iura baptizatorum*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, XLIX, 1960.

- BERTRAMS WILHELM, *De publicitate iuridica statuum perfectionis Ecclesiae*, in IDEM, *Quaestiones fundamentales Iuris Canonici*, Romae, 1969.
- BERTRAMS WILHELM, *Quaestiones fundamentales Iuris Canonici*, Romae, 1969.
- BESSONE MARIO - ROPPO VINCENZO, *Diritto soggettivo alla salute. Applicabilità diretta dell'art. 32 della Costituzione ed evoluzione della giurisprudenza*, in *Pol. dir.*, 1964.
- BESSONE MARIO, *Informazione pubblicitaria e disciplina del contratto nelle esperienze francesi di tutela del consumatore*, in *Giur. it.*, 1981.
- BESSONE MARIO, *Interesse collettivo dei consumatori e regolazione giuridica del mercato*, in *Giur. it.*, 1986, IV.
- BETTERMANN KARL AUGUST, *Zur Verbandsklage*, in *Zeitschrift für Zivilprozeß*, 1972.
- BETTETINI ANDREA, *Diritto alla tutela giurisdizionale*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale. Rivista telematica (www.statoechiese.it)*, ottobre 2010.
- BETTETINI ANDREA, *Il computo dei termini nel contenzioso amministrativo*, in BAURA EDUARDO - CANOSA JAVIER (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano, 2006.
- THÉRIAULT MICHEL, *Le "beneficium novae audientiae" dans la procédure de recours contre les décrets administratifs*, in *Studia Canonica*, XXIX, 1995.
- BETTETINI ANDREA, *Il diritto d'azione come diritto fondamentale del fedele*, in BERTOLINO RINALDO - GHERRO SANDRO - LO CASTRO GAETANO (a cura di), *Diritto "per valori" e ordinamento costituzionale della Chiesa. Giornate canonistiche di studio - Venezia 6-7 giugno 1994*, Torino, 1996.
- BETTETINI ANDREA, *Riflessioni storico-dogmatiche sulla regola "quod omnes tangit" e la "persona ficta"*, in *Il diritto ecclesiastico*, 110, 1999, I.
- BETTI EMILIO - CARNELUTTI FRANCESCO, *Diritto sostanziale e processo*, Milano, 2006.
- BETTI EMILIO, *Diritto processuale civile italiano*, Roma, 2° ed., 1936.
- BETTI EMILIO, *Interesse (teoria generale)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. VIII, Torino, 1962.

- BETTI EMILIO, *Istituzioni di diritto romano*, Padova, 1947.
- BETTI EMILIO, *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino, 1955.
- BEYER JEAN - BONNET PIERO ANTONIO - DE PAOLIS VELASIO (a cura di), *Investigationes Theologico-Canonicae: Facultas Iuris Canonici editionem huius voluminis curavit et simul cum eiusdem Facultatis alumnis Id R.p. Wilhelm Bertrams Aetatis suae 70*, Roma, 1978.
- BEYER JEAN - FELICIANI GIORGIO - MÜLLER HUBERT (a cura di), *Comunione ecclesiale e strutture di corresponsabilità*, Roma, 1990.
- BEYER JEAN, “*Hierarchica communio*”. *Una chiave della ecclesiologia della Lumen Gentium*, in *La Civiltà Cattolica*, 132, 1981, II.
- BEYER JEAN, “*Novità dello Spirito*”, in *Vita consacrata*, 14, 1978.
- BEYER JEAN, *Église universelle et Églises particulières*, in BEYER JEAN - BONNET PIERO ANTONIO - DE PAOLIS VELASIO (a cura di), *Investigationes Theologico-Canonicae: Facultas Iuris Canonici editionem huius voluminis curavit et simul cum eiusdem Facultatis alumnis Id R.p. Wilhelm Bertrams Aetatis suae 70*, Roma, 1978.
- BEYER JEAN, *I movimenti nuovi nella Chiesa*, in *Vita Consacrata*, 27, 1991.
- BEYER JEAN, *La communio comme critère des droits fondamentaux*, in CORECCO EUGENIO - HERZOG NIKLAUS - SCOLA ANGELO (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico)*, Freiburg-Milano, 1981.
- BEYER JEAN, *Laïcat ou Peuple de Dieu*, in AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del Congresso Internazionale di diritto canonico. Roma, 14-19 gennaio 1970*, vol. I, Milano, 1972.
- BEYER JEAN, *Principe de subsidiarité ou “juste autonomie” dans l’Église*, in *Nouvelle Revue Théologique*, 108, 1986.
- BEYER JEAN, *Teologia e diritto nella “potestas sacra” della Chiesa*, in AA.VV., *Teologia e diritto canonico*, Città del Vaticano, 1987.
- BIAGINI CELESTINO, *L’azione popolare e la tutela degli interessi diffusi*, in *Rass. Cons. Stato*, 1977, II.
- BIAMONTI ANGELO BIAGIO, *Interessi di categoria e diritti soggettivi degli enti sindacali*, in *Il diritto del lavoro*, 1930.

- BIANCA CESARE MASSIMO, *Diritto civile. I. La norma giuridica - I soggetti*, Milano, 1990.
- BIANCA CESARE MASSIMO, *Diritto civile. I. La norma giuridica. I soggetti*, Milano, 2002.
- BIANCA CESARE MASSIMO, *Il diritto alla salute*, in UNIVERSITÀ DI CATANIA - PUBBLICAZIONI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA, *Studi in onore di Cesare Sanfilippo*, vol. IV, Milano, 1983.
- BIDAGOR RAMÓN, *I diritti facoltativi nel Codex Iuris Canonici*, in AA.VV., *Acta Congressus internationalis Iuris Canonici*, Roma, 1953.
- BIFULCO RAFFAELE - CELOTTO ALFONSO - OLIVETTI MARCO (a cura di), *Commentario alla Costituzione della Repubblica italiana*, vol. I, Torino, 2006.
- BIGLIAZZI GERI LINA - BRECCIA UMBERTO - BUSNELLI FRANCESCO DONATO - NATOLI UGO, *Diritto civile*, vol. I, Torino, 1987.
- BIGLIAZZI GERI LINA, *Contributo ad una teoria dell'interesse legittimo nel diritto privato*, Milano, 1967.
- BILANCIA FRANCESCO, *Statuto del consumatore ed evoluzione della società politica*, in www.costituzionalismo.it.
- BIN ROBERTO, *I diritti di chi non consuma*, in COCCO GIOVANNI (a cura di), *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore. Atti del Convegno, 14 dicembre 2007*, Milano, 2010.
- BIONDI BIONDO, *Istituzioni di diritto romano*, 5° ed., Milano, 1972.
- BIROCCHI ITALO, *La distinzione "ius publicum/ius privatum" nella dottrina della scuola culta (F. Connan, H. Doneau, L.Ch. Le Caron)*, in "Ius Commune". *Zeitschrift für Europäische Rechtsgeschichte*, XXIII, 1996.
- BIROCCHI ITALO, *Persona giuridica nel diritto medioevale e moderno*, in *Dig. disc. priv.*, vol. XIII, Torino, 1995.
- BLANCO FERNÁNDEZ MARÍA, *Consideraciones sobre el "ius singulare" y el acto administrativo*, in *Ius Canonicum*, XXIX, 1989.
- BO VINCENZO - DIANICH SEVERINO - CARDAROPOLI GERARDO (a cura di), *Parrocchia e pastorale parrocchiale (Cammini di Chiesa)*, Bologna, 1986.
- BO VINCENZO, *Parrocchia tra passato e futuro*, Assisi, 1977.

- BOAGA EMANUELE, *La vita religiosa e i laici. Origine, sviluppo e attualità delle associazioni e movimenti laicali legati alla vita religiosa*, in *Vita Consacrata*, 24, 1988.
- BOBBIO NORBERTO - MATTEUCCI NICOLA - PASQUINO GIANFRANCO (diretto da), *Dizionario di politica*, Torino, 1976.
- BOBBIO NORBERTO, (voce) *Legalità*, in BOBBIO NORBERTO - MATTEUCCI NICOLA - PASQUINO GIANFRANCO (diretto da), *Dizionario di politica*, Torino, 1976.
- BOBBIO NORBERTO, *L'età dei diritti*, Torino, 1990.
- BOBBIO NORBERTO, *La regola di maggioranza: limiti e aporie*, in AA.VV., *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Bologna, 1981.
- BOBBIO NORBERTO, *Libertà fondamentali e formazioni sociali. Introduzione storica*, in *Pol. dir.*, 1975.
- BOBBIO NORBERTO, *Scienza e tecnica del diritto*, Torino, 1934.
- BOBBIO NORBERTO, *Teoria della norma giuridica*, Torino, 1958.
- BOCCAGNA SALVATORE, *Profili processuali della nuova disciplina dei contratti del consumatore: le clausole di scelta del giudice*, in *Dir. giur.*, 2001.
- BOCCHINI FERNANDO - QUADRI ENRICO, *Diritto privato*, 5° ed., Torino, 2014.
- BODDA PIETRO, *Giustizia amministrativa*, Torino, 1957.
- BOELAARS HERNI - TREMBLAY RÉAL (a cura di), *In libertatem vocati estis (Gal 5, 13). Miscellanea Bernhard Häring: expleto sexagesimo quinto aetatis anno, a collegio et ex-alumnis in donum natalitium oblata*, Roma, 1977.
- BOLOGNINI FRANCO (a cura di), *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico, civile, amministrativo. Atti dell'incontro interdisciplinare (Macerata, 20 gennaio 1990)*, Milano, 1991.
- BOLOGNINI FRANCO, *Lineamenti di diritto canonico*, 8° ed., Torino, 2008.
- BOLOGNINI FRANCO, *Profili giuridici sull'opinione pubblica nel diritto della Chiesa*, Milano, 1983.
- BOMBARDELLI MARCO, *Democrazia partecipativa e assetto policentrico dell'organizzazione amministrativa*, in ARENA GREGORIO - CORTESE FULVIO

(a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011.

- BONAUDI EMILIO, *Comune, provincia e istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza nel diritto positivo italiano*, Torino, 1922.
- BONAUDI EMILIO, *La tutela degli interessi collettivi*, Torino, 1922.
- BONELL MICHAEL JOACHIM, *Prime osservazioni in ordine alla recente legge tedesca sulle condizioni generali di contratto*, in *Giur. comm.*, 1977, I.
- BONELLI FRANCO, *A proposito di una recente proposta di riforma del diritto delle condizioni generali del contratto*, in *Riv. dir. civ.*, 1981, II.
- BONFILIO ALFREDO - MARICONDA VINCENZO, *L'azione di nullità*, in ALPA GUIDO - BESSONE MARIO (a cura di), *I contratti in generale*, vol. IV, Torino, 1991.
- BONI GERALDINA - CAMASSA ERMINIA - CAVANA PAOLO - LILLO PASQUALE - TURCHI VINCENZO (a cura di), *Recte Sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, vol. I, Torino, 2014.
- BONI GERALDINA, *Lettura a VALDRINI PATRICK, Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, Città del Vaticano, 2013, in *Diritto e Religioni*, 19, X, 1/2015.
- BONNET MICHEL, *De origine distinctionis "ius-interesse"*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978.
- BONNET PIERO ANTONIO - GULLO CARLO (a cura di), *Il processo matrimoniale canonico. Nuova edizione aggiornata e ampliata*, Città del Vaticano, 1994.
- BONNET PIERO ANTONIO - GULLO CARLO (a cura di), *La Curia Romana nella Costituzione Apostolica "Pastor Bonus"*, Città del Vaticano, 1990.
- BONNET PIERO ANTONIO - GULLO CARLO (a cura di), *La Lex Propria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, Città del Vaticano, 2010.
- BONNET PIERO ANTONIO, (voce) *Capacità. IV) Diritto canonico*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVII, Roma.
- BONNET PIERO ANTONIO, (voce) *Ministero*, in CORRAL SALVADOR CARLOS - DE PAOLIS VELASIO - GHIRLANDA GIANFRANCO (a cura di), *Nuovo dizionario di diritto canonico*, Cinisello Balsamo, 1993.
- BONNET PIERO ANTONIO, (voce) *Pluralismo (in genere). a) Diritto canonico*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983.

- BONNET PIERO ANTONIO, (voce) *Sacramenti*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVII, Roma, 1991.
- BONNET PIERO ANTONIO, “Continuità” e “discontinuità” nel diritto ecclesiale e nell’esperienza giuridica totale dell’uomo, in BARBERINI GIOVANNI (a cura di), *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele*, vol. I, Perugia, 1984.
- BONNET PIERO ANTONIO, *Amor coniugalis matrimoniumque in fieri prout Vetus et Novum Testamentum significant*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXV, 1976.
- BONNET PIERO ANTONIO, *Comunione ecclesiale, diritto e potere. Studi di diritto canonico*, Torino, 1993.
- BONNET PIERO ANTONIO, *Confermazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Torino, 1989.
- BONNET PIERO ANTONIO, *De christifidelium consociationum lineamentorum, iuxta Schema “De populo Dei” codicis recogniti anni 1979*,
- BONNET PIERO ANTONIO, *De Christifidelium consociationum lineamentarum adumbratione*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXI, 1982.
- BONNET PIERO ANTONIO, *De momento codificationis pro iure Ecclesiae*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXX, 1981.
- BONNET PIERO ANTONIO, *Diritto e potere nel momento originario della “potestas hierarchica” nella Chiesa. Stato della dottrina in una questione canonisticamente disputata*, in *Ius Canonicum*, XV, 1975.
- BONNET PIERO ANTONIO, *Est in Ecclesia diversitas ministerii sed unitas missionis*, in CORECCO EUGENIO - HERZOG NIKLAUS - SCOLA ANGELO (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico)*, Freiburg-Milano, 1981.
- BONNET PIERO ANTONIO, *Habere pro conditione dignitatem libertatemque filiorum Dei*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1981, I.
- BONNET PIERO ANTONIO, *Il chierico ed il diritto-dovere di associarsi liberamente nella Chiesa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 97, 1986.
- BONNET PIERO ANTONIO, *Il problema della soggettività individuale nel diritto canonico*, in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli. Volume*

I. Studi di diritto ecclesiastico, diritto canonico, storia dei rapporti Stato-Chiesa, Tomo I, Milano, 1988.

- BONNET PIERO ANTONIO, *L'identità tridimensionale della persona nel Diritto Ecclesiale*, in ARRIETA JUAN IGNACIO - MILANO GIAN PIERO (a cura di), *Metodo, fonti e soggetti del diritto canonico. Atti del Convegno Internazionale di Studi (Roma, 13-16 novembre 1996)*, Città del Vaticano, 1999.
- BONNET PIERO ANTONIO, *La Chiesa particolare nel segno del pluralismo ecclesiale*, in PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici. Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati*, Città del Vaticano, 1994.
- BONNET PIERO ANTONIO, *La consuetudine, sinfonia normativa del Popolo di Dio*, in *Il diritto ecclesiastico*, 106, 1996, I.
- BONNET PIERO ANTONIO, *Premesse metodologiche per lo studio del nucleo costitutivo delle funzioni gerarchiche nella Chiesa*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, XXVIII, 1972.
- BONNET PIERO ANTONIO, *Responsa Pontificiae Commissionis Codici Iuris Canonici Authentice Interpretando. I*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXVIII, 1989.
- BONNET PIERO ANTONIO, *Una questione ancora aperta: l'origine del potere gerarchico nella Chiesa*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, XXXVIII, 1982.
- BORGHESI DOMENICO, (voce) *Azione popolare*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IV, Roma, 1988.
- BORGHESI DOMENICO, *Azione popolare, interessi diffusi e diritto all'informazione*, in *Pol. dir.*, 2, 1985.
- BORGHESI DOMENICO, *Diritto soggettivo e azione popolare nella legge 23 dicembre 1966, n. 1147*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972.
- BORGONOVO GIANANTONIO, *La Chiesa è chiamata a partecipare all'unico popolo di Dio che è Israele*, in *Vita Monastica*, 67, 2013, Quad. 254.
- BORI PIER CESARE, *KOINΩNIA. L'idea della comunione nell'ecclesiologia recente e nel Nuovo Testamento*, Brescia, 1972.

- BORRAS ALPHONSE, *La parrocchia. Diritto canonico e prospettive pastorali*, Bologna, 1997.
- BOTTA RAFFAELE, “*Bonum commune Ecclesiae*” ed esercizio dei diritti fondamentali del fedele nel nuovo Codice di diritto canonico, in BARBERINI GIOVANNI (a cura di), *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele*, vol. I, Perugia, 1984.
- BOTTA RAFFAELE, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti*, Torino, 2008.
- BOTTA RAFFAELE, *Persone giuridiche pubbliche e private nel nuovo Codice di diritto canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 96, 1985, I.
- BOUX MARIE DOMINIQUE, *Tractatus de parcho ubi et de vicariis parochialibus necnon monialium, militum et xenochorum capellanis*, 3^o ed., Parisiis, 1880.
- BOUYER LOUIS, *La Chiesa di Dio. Corpo di Cristo e tempio dello Spirito*, Assisi, 1971.
- BOUYER LOUIS, *Où en est la théologie du corps mystique?*, in *Revue de science religieuse*, 22, 1948.
- BOVE MAURO, *L'oggetto del processo “collettivo” dall'azione inibitoria all'azione risarcitoria*, in www.judicium.it.
- BRANCA GIUSEPPE - SCIALOJA ANTONIO (a cura di), *Commentario del codice civile*, Roma-Bologna, 1976.
- BRANCA GIUSEPPE (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, 1981.
- BRANCA GIUSEPPE (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Roma-Bologna, 1975.
- BRAUNBECK ELSE, *Der Weltcharakter des Laien. Eine theologischrechtliche Untersuchung im Licht des II. Vatikanischen Konzils*, Regensburg, 1993.
- BRESSAN LUCA, *La Chiesa come struttura comunicativa*, in *Credere oggi*, 6, 2004.
- BRICOLA FRANCO, *La tutela degli interessi diffusi nel processo penale*, in AA.VV., *Le azioni a tutela degli interessi diffusi*, Padova, 1976.
- BRIGUGLIO ANTONIO, *L'azione collettiva risarcitoria*, Torino, 2008.
- BRINKTRINE JOHANNES, *Was lehrt die Enzyklika “Mystici Corporis” über die Zugehörigkeit zur Kirche?*, in *Theologie und Glaube*, 37-38, 1947-1948.

- BROGGINI GERARDO, *Compatibilità di sentenze statunitensi di condanna al risarcimento di “punitive damages” con il diritto europeo della responsabilità civile*, in *Eur. e dir. priv.*, 1999.
- BRUNET ROBERT, *Les dissidents de bonne foi sont-ils membres de l'Église?*, in AA.VV., *Problemi scelti di teologia contemporanea: Congresso Internazionale per il IV centenario della Pontificia Università Gregoriana (13-17 ottobre 1953)*, Città del Vaticano, 1954.
- BRUNO TOMASO, *Azione popolare*, in *Dig. it.*, vol. IV, parte II, Torino, 1893-1899.
- BUBER MARTIN, *Il problema dell'uomo*, Torino, 1983.
- BUCCI ONORATO, *Gesù il legislatore*, Città del Vaticano, 2011.
- BUENO SALINAS SANTIAGO, *La noción de persona jurídica en el derecho canónico. Su evolución desde Inocencio IV hasta el CIC de 1983*, Barcelona, 1985.
- BURKE CORMAC, *Autorità e libertà nella Chiesa*, Milano, 1989.
- BURKE RAYMOND LEO, *La grazia pontificia*, in AA.VV., *I procedimenti speciali nel diritto canonico*, Città del Vaticano, 1992.
- BUSINO GIOVANNI, (voce) *Comunità*, in *Enciclopedia Einaudi*, vol. III, Torino, 1978.
- BUSNELLI FRANCESCO DONATO - BRECCIA UMBERTO (a cura di), *Tutela della salute e diritto privato*, Milano, 1978.
- BUSNELLI FRANCESCO DONATO, (voce) *Obbligazione: IV) Obbligazioni divisibili, indivisibili e solidali*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXI, Roma, 1990.
- BUSNELLI FRANCESCO DONATO, (voce) *Obbligazioni soggettivamente complesse*, in *Enc. dir.*, vol. XXIX, Milano, 1979.
- BUSNELLI FRANCESCO DONATO, *L'obbligazione soggettivamente complessa. Profili sistematici*, Milano, 1974.
- BUSNELLI FRANCESCO DONATO, *La cosa giudicata nelle obbligazioni solidali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1974.
- BUSNELLI FRANCESCO DONATO, *La parabola della responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1988.

- CABIDDU MARIA AGOSTINA, *Interessi e forme rappresentative fra pluralismo e unità dell'ordinamento*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005.
- CABIDDU MARIA AGOSTINA, *La legittimazione delle Autorità indipendenti fra procedimento e processo*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, 2005.
- CABREROS DE ANTA MARCELINO, *Comentarios al Código de Derecho Canónico*, vol. III, Madrid, 1964.
- CACIOPPO FRANCESCO, *La disciplina della riparazione del danno nel diritto canonico del secolo XX*, Roma, 1996.
- CAFAGNO MICHELE, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007.
- CAFARDI NICHOLAS, *Closing Churches, Merging Institutes and Dividing Dioceses: Developments in Church Property since 1983*, in *Proceedings of Canon Law Society of America*, 52, 1990.
- CAIANIELLO VINCENZO, *Introduzione al tema del convegno*, in AA.VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività (XXII Convegno di Scienza dell'Amministrazione, Varenna 22-24 settembre 1977)*, Milano, 1978.
- CAIANIELLO VINCENZO, *La legalità oggi*, in *Jus*, 3, 1996.
- CAIANIELLO VINCENZO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, 2° ed., Torino, 1994.
- CAIANIELLO VINCENZO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Torino, 1988.
- CALABRESE GIANFRANCO - GOYRET PHILIP - PIAZZA ORAZIO FRANCESCO (a cura di), *Dizionario di ecclesiologia*, Roma, 2010.
- CALABRESE GIANFRANCO, *"Quaestiones disputatae": Chiesa come "popolo di Dio" o Chiesa come "comunione"?*, in *Rassegna di Teologia*, 46, 2005.
- CALABRESE GIANFRANCO, *Per un'ecclesiologia trinitaria. Il mistero di Dio e il mistero della Chiesa per la salvezza dell'uomo*, Bologna, 1999.
- CALABRÒ CORRADO, *La discrezionalità amministrativa nella realtà d'oggi. L'evoluzione del sindacato giurisdizionale sull'eccesso di potere*, in AA.VV., *Potere discrezionale e interesse legittimo nella realtà italiana e nella prospettiva europea. Atti del 38° Convegno di Studi (Varenna, 17-19 settembre 1992)*, Milano, 1994.

- CALAMANDREI PIERO - LEVI ALESSANDRO (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Firenze, 1970.
- CALAMANDREI PIERO, *Elogio dei giudici*, Firenze, 1989.
- CALAMANDREI PIERO, *Istituzioni di diritto processuale civile*, vol. II, Padova, 1943.
- CALAMANDREI PIERO, *La relatività del concetto di azione*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1939, I.
- CALAMANDREI PIERO, *Sulla legittimazione passiva nell'azione di accertamento*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1943.
- CALASSO FRANCESCO, *Ius publicum e ius privatum nel diritto comune classico*, in *Annali di storia del diritto*, 9, 1965.
- CALISSE CARLO, *L'elasticità del diritto canonico*, in *La codificazione del diritto canonico*, in *Riv. int. sc. soc.*, 1940.
- CAMISASCA MASSIMO - VITALI MAURIZIO (a cura di), *I Movimenti nella Chiesa negli anni '80. Atti del I Convegno Internazionale, Roma 23-27 settembre 1981*, Milano, 1982.
- CAMMEO FEDERICO, *Ancora sul criterio discretivo della competenza del Consiglio di Stato (nella giurisdizione non esclusiva) e dell'autorità giudiziaria*, in *Giur. it.*, 1929, III.
- CAMMEO FEDERICO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, 1900.
- CAMMEO FEDERICO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1960.
- CAMPAGNA MAURIZIO, *Delle azioni popolari nel diritto amministrativo italiano*, in *Legge*, 1885, II.
- CAMPANINI GIORGIO, (voce) *Giustizia*, in AA.VV., *Dizionario Teologico interdisciplinare*, vol. II, Torino, 1977.
- CAMPITELLI ADRIANA, *"Cum collegium in causa universitatis fingatur una persona". Riflessioni sul commento di Sinibaldo dei Fieschi [c. praesentium, de testibus e attestationibus, 57 X,2,20]*, in *Apollinaris*, XCIII, 1990.
- CANESTRI GIOVANNI, *Linee pastorali del nuovo Codice di Diritto Canonico*, in AA.VV., *Il nuovo Codice di Diritto Canonico. Novità, motivazione e significato. Atti della Settimana di studio (26-30 aprile 1983)*, Città del Vaticano, 1983.

- CANNADA BARTOLI EUGENIO, *In tema d'interessi tutelabili*, in *Giur. it.*, 1993, III.
- CANNADA BARTOLI EUGENIO, *Intorno alla genesi del diritto affievolito nel pensiero di Oreste Ranelletti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959.
- CANNADA BARTOLI EUGENIO, *Principio soggettivo nel processo amministrativo e legittimazione a ricorrere*, in *Foro amm.*, 1963, I.
- CANOSA JAVIER (a cura di), *I principi per la revisione del Codice di diritto canonico. La ricezione giuridica del Concilio Vaticano II*, Milano, 2000.
- CANOSA JAVIER, *Giurisprudenza della Segnatura Apostolica e prassi amministrativa*, in BAURA EDUARDO - CANOSA JAVIER (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano, 2006.
- CANOSA JAVIER, *La concessione di grazie attraverso i rescritti*, in *Ius Ecclesiae*, VI, 1994.
- CANOSA JAVIER, *La funzione della giurisprudenza della Segnatura Apostolica nello sviluppo del diritto amministrativo canonico*, in *Ius Ecclesiae*, XVII, 2005.
- CANOSA JAVIER, *La legislazione generale sul procedimento di formazione degli atti amministrativi nel diritto canonico*, in *Ius Ecclesiae*, X, 1998.
- CAPACCIOLI ENZO, *Brevi note in tema di azioni popolari*, in *Giur. civ.*, 1967.
- CAPACCIOLI ENZO, *Manuale di diritto amministrativo*, Padova, 1983.
- CAPOGRASSI GIUSEPPE, *Incertezze sull'individuo*, in AA.VV., *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, Bologna, 1953.
- CAPOGRASSI GIUSEPPE, *La certezza del diritto nell'ordinamento canonico*, in *Ephemerides iuris canonici*, V, 1949.
- CAPOGRASSI GIUSEPPE, *Prefazione a "La certezza del diritto" di F. Lopez de Oñate*, in *Opere di G. Capograssi*, vol. V, Milano, 1959.
- CAPONI REMO, *Azione di nullità (profili di teoria generale)*, in *Riv. dir. civ. suppl. ann.*, 2008.
- CAPONI REMO, *Azioni collettive: interessi protetti e modelli processuali di tutela*, in *Riv. dir. proc.*, 2008.
- CAPONI REMO, *Diritto comunitario e azioni di interesse collettivo dei consumatori*, in *Foro it.*, 1994, IV.
- CAPONI REMO, *Il nuovo volto della class action*, in *Foro it.*, 2009, V.

- CAPONI REMO, *Modelli europei di tutela collettiva nel processo civile: esperienze tedesca e italiana a confronto*, in *Notiz. for.*, 2008, I.
- CAPPELLETTI MAURO - GARTH BRYANT, *The Protection of Diffuse Fragmented and Collective Interests in Civil Litigation*, in HABSCHIED WALTHER J. (a cura di), *Effektiver Rechtsschutz und Verfassungsmäßige Ordnung*, Würzburg, 1983.
- CAPPELLETTI MAURO, *La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civil*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1975.
- CAPPELLETTI MAURO, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi e diffusi*, in *Giur. it.*, 1975, IV.
- CAPPELLETTI MAURO, *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, in *Riv. dir. proc.*, 1975.
- CAPPELLETTI MAURO, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford, 1989.
- CAPPELLETTI MAURO, *Vindicating the Public Interest through the Courts: a comparativist's Contribution*, in *Buffalo Law Review*, 25, 1963.
- CAPPELLINI ERNESTO (a cura di), *La normativa del nuovo Codice*, Brescia, 1983.
- CAPPELLINI ERNESTO (a cura di), *Problemi e prospettive di diritto canonico*, Brescia, 1977.
- CAPPELLINI ERNESTO, *Comunione ecclesiale e Codex Iuris Canonici*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1985.
- CAPPELLINI ERNESTO, *La tutela dei diritti delle comunità territoriali: diocesi e parrocchia*, in *Monitor Ecclesiasticus*, CXIII, 1998.
- CAPPELLINI PAOLO - SORDI BERNARDO (a cura di), *Codici. Una riflessione di fine millennio (Atti dell'incontro di studio. Firenze, 26-28 ottobre 2000)*, Milano, 2002.
- CAPPELLINI PAOLO, (voce) *Privato e pubblico (diritto intermedio)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Milano, 1983.
- CAPPELLO FELICE MARIA, *De acatholicorum incapacitate agendi in foro ecclesiastico*, in AA.VV., *Miscellanea Vermeersch: Scritti pubblicati in onore del R.P. Arturo Vermeersch. Studi di teologia morale e diritto canonico*, vol. I, Città del Vaticano, 1935.

- CAPPONI BRUNO, *Diritto comunitario e azioni di interesse collettivo dei consumatori*, in *Foro it.*, 1994, IV.
- CAPPONI BRUNO, *Il Libro Verde sull'accesso dei consumatori alla giustizia*, in *Doc. giust.*, 1994.
- CAPRILE GIOVANNI, *Il Sinodo dei vescovi. Prima assemblea generale (29 settembre-29 ottobre 1967)*, Roma, 1968.
- CAPRILE GIOVANNI, *Il Sinodo dei Vescovi. Terza Assemblea Generale (27 settembre - 26 ottobre 1974)*, Roma, 1975.
- CAPRIOLI ADRIANO - VACCARO LUCIANO (a cura di), *Pluralismo nella Chiesa*, Brescia, 1982.
- CAPUANO MARILA, *La comunità e l'individuo: aspetti di una relazione indispensabile*, in TEDESCHI MARIO (a cura di), *Comunità e soggettività*, Cosenza, 2006.
- CAPUTI JAMBRENGHI MARIA TERESA PAOLA, *Buona amministrazione tra garanzie interne e prospettive comunitarie (a proposito di class action all'italiana)*, in www.giustamm.it.
- CAPUTI JAMBRENGHI VINCENZO, *La funzione giustiziale delle Amministrazioni indipendenti*, in *Annuario AIPDA*, Milano, 2002.
- CARANTA ROBERTO - FERRARIS LAURA - RODRIQUEZ SIMONA (a cura di), *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 2000.
- CARANTA ROBERTO, *Il sindacato giurisdizionale sugli atti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in FERRARI ERMINIO - RAMAJOLI MARGHERITA - SICA MARCO (a cura di), *Il ruolo del giudice di fronte alle decisioni amministrative per il funzionamento dei mercati*, Torino, 2006.
- CARAVITA DI TORITTO BENIAMINO, *Corte dei conti e interessi diffusi*, in *Dem. dir.*, 1982.
- CARAVITA DI TORITTO BENIAMINO, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001.
- CARAVITA DI TORITTO BENIAMINO, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990.
- CARAVITA DI TORITTO BENIAMINO, *Elaborazione giurisprudenziale e intervento legislativo nella tutela degli interessi diffusi*, in *Riv. giur. amb.*, 1985.
- CARAVITA DI TORITTO BENIAMINO, *Interessi diffusi e collettivi*, in *Dir. soc.*, 1982.

- CARAVITA DI TORITTO BENIAMINO, *La disciplina costituzionale del diritto alla salute*, in *Dir. soc.*, 1984.
- CARAVITA DI TORITTO BENIAMINO, *La tutela giurisprudenziale degli interessi diffusi e collettivi*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1, III, 1985.
- CARAVITA DI TORITTO BENIAMINO, *Materiali legislativi sulla tutela degli interessi diffusi e collettivi*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1985.
- CARAVITA DI TORITTO BENIAMINO, *Oltre l'uguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984.
- CARDAROPOLI GERARDO, *La comunità cristiana negli attuali mutamenti territoriali, sociali e culturali*, in *Orientamenti Pastoralis*, 3-4, 1978.
- CARDAROPOLI GERARDO, *Trasformazioni sociali, evoluzione della pastorale e modelli di parrocchia*, in *Orientamenti pastorali*, 1992.
- CARDI ENZO - COGNETTI STEFANO, *Eccesso di potere (atto amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino, 1990.
- CARDIA CARLO, *I Consigli Presbiterale e Pastorale nella dimensione post-conciliare della Chiesa locale*, in *Arch. giur.*, 181, 1971.
- CARDIA CARLO, *Il governo della Chiesa*, Bologna, 2002.
- CARDIA CARLO, *La Chiesa tra storia e diritto*, Torino, 2010.
- CARDIA CARLO, *La rilevanza costituzionale del principio di sussidiarietà della Chiesa*, in CANOSA JAVIER (a cura di), *I principi per la revisione del Codice di diritto canonico. La ricezione giuridica del Concilio Vaticano II*, Milano, 2000.
- CARDINALE MARCO, *L'error iuris nella giurisprudenza della Sectio Altera*, in *Apollinaris*, LIV, 1981.
- CARDINALE MARCO, *Le posizioni soggettive nella giurisprudenza della Sectio Altera*, in *Apollinaris*, LIII, 1980.
- CARETTI PAOLO - DE SIERVO UGO (a cura di), *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1994.
- CARINGELLA FRANCESCO - DE CAROLIS DIEGO - DE MARZO GIUSEPPE (a cura di), *Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le leggi nn. 15/2005 e 80/2005*, Milano, 2005.
- CARINGELLA FRANCESCO - DE MARZO GIUSEPPE, *Manuale di diritto civile. I. Persone, famiglia, successioni, proprietà*, 2° ed., Milano, 2008.

- CARINGELLA FRANCESCO - GAROFOLI ROBERTO - SEMPREVIVA MARIA TERESA, *L'accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 1999.
- CARINGELLA FRANCESCO, *Corso di diritto amministrativo*, 3° ed., Tomo I, Milano, 2005.
- CARINGELLA FRANCESCO, *Manuale di diritto amministrativo*, 7° ed., Roma, 2014
- CARLASSARE LORENZA, (voce) *Legalità (principio di)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVIII, 1990.
- CARLETTI DOMENICO, *Lesione degli interessi diffusi*, in ALPA GUIDO (a cura di), *I precedenti. La formazione giurisprudenziale del diritto civile*, vol. II, Torino, 2000.
- CARMIGNANI CARIDI SETTIMIO, (voce) *Rappresentanza (diritto canonico)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, Milano, 1978.
- CARNELUTTI FRANCESCO, *Ancora su titolarità del diritto e legittimazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1954, II.
- CARNELUTTI FRANCESCO, *Diritto e processo*, Napoli, 1957.
- CARNELUTTI FRANCESCO, *Efficacia diretta ed efficacia riflessa della cosa giudicata*, in IDEM, *Studi di diritto processuale civile*, vol. I, Padova, 1925.
- CARNELUTTI FRANCESCO, *Lezioni di diritto processuale civile*, vol. II, Padova, 1986.
- CARNELUTTI FRANCESCO, *Personalità giuridica e autonomia patrimoniale nella società e nella comunione*, in *Riv. dir. comm.*, 1913, I.
- CARNELUTTI FRANCESCO, *Studi di diritto processuale civile*, vol. I, Padova, 1925.
- CARNELUTTI FRANCESCO, *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, Padova, 1936.
- CARNELUTTI FRANCESCO, *Teoria generale del diritto*, 2° ed., Roma, 1951.
- CARNELUTTI FRANCESCO, *Teoria generale del diritto*, 3° ed., Ristampa Anastatica, Napoli, 1999.
- CARNELUTTI FRANCESCO, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1946.
- CARNEVALE VENCHI MARIA ADELAIDE, *Contributo allo studio della nozione di funzione pubblica*, vol. I, Padova, 1969.

- CARPENTIERI PAOLO, *La razionalità complessa dell'azione amministrativa come ragione della sua irriducibilità al diritto privato*, in *Foro amm. Tar*, 2005.
- CARPI FEDERICO, *Brevi osservazioni sull'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*,
- CARPI FEDERICO, *Cenni sulla tutela degli interessi collettivi nel processo civile e la cosa giudicata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1974.
- CARPI FEDERICO, *L'efficacia "ultra partes" della sentenza civile*, Milano, 1974.
- CARPI FEDERICO, *L'efficacia ultra partes della sentenza civile*, Milano, 1974.
- CARPI FEDERICO, *Vittorio Denti e le riforme processuali dello Stato sociale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2002.
- CARRATTA ANTONIO, *Brevi osservazioni sull'inibitoria a tutela di consumatori e utenti*, in LANFRANCHI LUCIO (a cura di), *Giusto processo civile e procedimenti decisorii sommari*, Torino, 2001.
- CARRATTA ANTONIO, *I procedimenti cameral-sommari in recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1992.
- CARRATTA ANTONIO, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in LANFRANCHI LUCIO (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003.
- CARRATTA ANTONIO, *Sulla tutela del diritto soggettivo di natura processuale "inciso" dal provvedimento camerale (nota a Cass. Sez. I, 30 agosto 1995, n. 9151)*, in *Giur. it.*, 1996, I.
- CARULLO ANTONIO, *La sorte del contratto dopo l'annullamento dell'aggiudicazione: poteri del giudice e domanda di parte*, in *Riv. trim. app.*, 2010.
- CARUSO GIUSEPPE, *La giurisdizione amministrativa si misura con le questioni relative ai servizi pubblici*, in *Guida dir.*, 1998, fasc. XLVII.
- CASALE UMBERTO, (voce) *Comunità*, in *Dizionario di ecclesiologia*, Roma, 2010.
- CASAVOLA FRANCO, *Studi sulle azioni popolari romane. Le actiones populares*, Napoli, 1958.
- CASSETTA ELIO - ROMANO ALBERTO - COCA FRANCO GAETANO (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, vol. I, Padova, 2007.

- CASSETTA ELIO, (voce) *Diritti pubblici soggettivi*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, 1964.
- CASSETTA ELIO, *Attività amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, Torino, 1987.
- CASSETTA ELIO, *Attività e atto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1957.
- MORTATI COSTANTINO, *Discrezionalità*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. V, Torino, 1960.
- CASSETTA ELIO, *Diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino, 1990.
- CASSETTA ELIO, *Diritto soggettivo e interesse legittimo: problemi della loro tutela giurisdizionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952.
- CASSETTA ELIO, *Manuale di diritto amministrativo*, 13° ed., Milano, 2011.
- CASSETTA ELIO, *Manuale di diritto amministrativo*, 7° ed., Milano, 2005.
- CASSARINO SEBASTIANO, *Le situazioni giuridiche e l'oggetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, 1956.
- CASSESE SABINO - FRANCHINI CLAUDIO (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996.
- CASSESE SABINO (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Milano, 2006.
- CASSESE SABINO, *Gli interessi diffusi e la loro tutela*, in LANFRANCHI LUCIO (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003.
- CASSESE SABINO, *I caratteri del diritto amministrativo europeo*, in DELLA CANANEA GIACINTO (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2011.
- CASSESE SABINO, *Il privato e il procedimento amministrativo*, in *Arch. giur.*, 1970.
- CASSESE SABINO, *Imparzialità amministrativa e sindacato di giurisdizionale*, Milano, 1973.
- CASSESE SABINO, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2004.
- CASSESE SABINO, *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, 1991.
- CASSESE SABINO, *Le persone giuridiche e lo Stato*, in *Contr. impr.*, 1, 1993.
- CASSESE SABINO, *Lo Stato fascista*, Bologna, 2010.

- CASTELLUCCI ERIO, *La famiglia di Dio nel mondo. Manuale di ecclesiologia*, Assisi, 2008.
- CASTIGLIONE HUMANI VINCENZO, *Contributo allo studio giuridico della persona*, Roma, 1944.
- CASTILLO LARA ROSALIO JOSÉ, *Criteri di lettura e comprensione del nuovo Codice*, in AA.VV., *Il nuovo Codice di diritto canonico: novità, motivazione e significato. Atti della settimana di studio, 26-30 aprile 1983*, Città del Vaticano, 1983.
- CASTILLO LARA ROSALIO JOSÉ, *Diritti e doveri dei christifideles*, in AA.VV., *I laici nel diritto della Chiesa*, Città del Vaticano, 1987.
- CASTILLO LARA ROSALIO JOSÉ, *I doveri e i diritti dei Christifideles*, in *Salesianum*, XLVIII, 1986.
- CASTILLO LARA ROSALIO JOSÉ, *La communion ecclesiale dans le nouveau Code de Droit Canonique*, in *Communicationes*, II, 1984.
- CASTILLO LARA ROSALIO JOSÉ, *La difesa dei diritti nell'ordinamento canonico*, in AA.VV., *Il diritto alla difesa nell'Ordinamento Canonico. Atti del XIX Congresso Canonistico. Gallipoli, settembre 1987*, Città del Vaticano, 1988.
- CASUSCELLI GIUSEPPE, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, 1974.
- CASUSCELLI GIUSEPPE, *Premesse per uno studio sul contenzioso amministrativo canonico*, in AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del Congresso Internazionale di diritto canonico. Roma, 14-19 gennaio 1970*, vol. III, Milano, 1972.
- CATALANO GAETANO, *Attualità e anacronismo dei Concordati*, in AA.VV., *Individuo, Gruppi, Confessioni religiose nello Stato democratico. Atti del Convegno nazionale di Diritto Ecclesiastico. Siena, 30 novembre-2 dicembre 1972*, Milano, 1973.
- CATALANO GAETANO, *Del regime giuridico delle associazioni confessionali prive di riconoscimento*, in *Giurisprudenza siciliana*, 1959.
- CATALANO GAETANO, *Problematica giuridica dei Concordati*, Milano, 1963.
- CATTANEO ARTURO, *I movimenti ecclesiali: aspetti ecclesiologici*, in *Annales Theologici*, XI, 1997.

- CAVAGNIS FELICE, *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, vol. I, Romae, 1882.
- CAVALLO BRUNO (a cura di), *Diritti e interessi nel sistema amministrativo del terzo millennio*, Torino, 2002.
- CAVALLO PERIN ROBERTO, *Il riparto di giurisdizione del concordato Romano-D'Amelio*, in *Dir. proc. amm.*, 2001.
- CAVALLO PERIN ROBERTO, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2004.
- CAVANA PAOLO, *Sul principio di comunione nell'ordinamento canonico*, in BERTOLINO RINALDO - GHERRO SANDRO - LO CASTRO GAETANO (a cura di), *Diritto "per valori" e ordinamento costituzionale della Chiesa. Giornate canonistiche di studio - Venezia 6-7 giugno 1994*, Torino, 1996.
- CECHELLA CLAUDIO, *Coordinamento fra azione individuale e azione sindacale nel procedimento ex art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1984, I.
- CECHELLA CLAUDIO, *Sostituzione processuale*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, vol. XVIII, Torino, 1998.
- CENALMOR DANIEL, *De omnium christifidelium obligationibus et iuribus. Cann. 209-223*, in MARZOA ÁNGEL - MIRAS JORGE - RODRÍGUEZ OCAÑA RAFAEL (a cura di), *Comentario exegetico al Código de Derecho Canónico*, Pamplona, 2002.
- CENDON PAOLO, *Commentario al codice civile*, Milano, 2010.
- CENTRO STUDI AMMINISTRATIVI DELLA PROVINCIA DI COMO (a cura di), *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività*, in *Atti del XXIII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione*, Milano, 1978.
- CERFAUX LUCIEN, *La théologie de l'Église suivan Saint Paul*, Paris, 1942.
- CERINO CANOVA AUGUSTO, *Per la chiarezza di idee in tema di procedimento camerale e di giurisdizione volontaria*, in *Riv. dir. civ.*, 1987.
- CERRETO ANIELLO, *Potere discrezionale e merito nell'attività della p.a.*, in *Foro amm.*, 1993, II.
- CERRI AUGUSTO, *Diritto di agire dei singoli, delle associazioni che li rappresentano, di entità destinate alla difesa di interessi collettivi. I progressivi ampliamenti della legittimazione e le ragioni che li giustificano*,

- in LANFRANCHI LUCIO (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003.
- CERRI AUGUSTO, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973.
 - CERRI AUGUSTO, *Interessi diffusi, interessi comuni. Azione a difesa*, in *Dir. soc.*, 1979.
 - CERULLI IRELLI VINCENZO, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1997.
 - CERULLI IRELLI VINCENZO, *Il problema del riparto delle giurisdizioni. Premesse allo studio del sistema vigente*, Pescara, 1979.
 - CERULLI IRELLI VINCENZO, *Le questioni di giurisdizione nella giurisprudenza della Cassazione di Roma*, in AA.VV., *Le riforme crispine. II. Giustizia amministrativa*, Milano, 1990.
 - CERULLI IRELLI VINCENZO, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, 2010.
 - CERULLI IRELLI VINCENZO, *Note critiche in materia di vizi formali degli atti amministrativi*, in *Dir. pubbl.*, 2004.
 - CERULLI IRELLI VINCENZO, *Note critiche in tema di attività amministrativa secondo moduli negoziali*, in *Dir. amm.*, 2003.
 - CERULLI IRELLI VINCENZO, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Dir. proc. amm.*, 1984.
 - CERULLI IRELLI VINCENZO, *Principi del diritto amministrativo*, vol. II, Torino, 2005.
 - CESARINI SFORZA WIDAR, *Gli interessi collettivi e la Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1964, I.
 - CESARINI SFORZA WIDAR, *Il corporativismo come esperienza giuridica*, Milano, 1942.
 - CESARINI SFORZA WIDAR, *Preliminari sul diritto collettivo*, in IDEM, *Il corporativismo come esperienza giuridica*, Milano, 1942.
 - CHAVASSE ANTOINE, *Ordonnées au corps mystique*, in *Nouvelle revue théologique*, 80, 1948.
 - CHECCHINI ALDO, *Introduzione dogmatica al diritto ecclesiastico italiano*, Padova, 1937.

- CHECCHINI ALDO, *Per la definizione del diritto ecclesiastico italiano*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, vol. I, Tomo I, Milano, 1963.
- CHECCHINI ALDO, *Qualificazione giuridica ed evoluzione storica dei rapporti fra Stato e Chiesa (valutazioni critiche e principi costruttivi)*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1961, III.
- CHELI ENZO (a cura di), *La riforma elettorale*, Firenze, 2007.
- CHEVRIER GEORGES, *Les critères de la distinction du droit privé et du droit public dans la pensée savante médiévale*, in AA.VV., *Études d'histoire du droit canonique dédiées à Gabriel le Bras*, Vol. II, Paris, 1965.
- CHIAPPETTA LUIGI, *Il Codice di diritto canonico. Commento giuridico-pastorale*, vol. I, Roma, 1996.
- CHIARELLI BALDASSARRE (a cura di), *La Chiesa particolare nel Codice del post-Concilio*, Roma-Monopoli, 2005.
- CHIARELLI GIUSEPPE, *La personalità giuridica delle associazioni sindacali*, Padova, 1931.
- CHIARLONI SERGIO, *Appunti sulle tecniche di tutela collettiva dei consumatori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2005.
- CHIARLONI SERGIO, *Riflessioni minime sulla tutela giuridica dei soggetti deboli*, in *Riv. dir. proc.*, 1998.
- CHICA FERNANDO - PANIZZOLO SANDRO - WAGNER HARALD (a cura di), *“Ecclesia tertii millennii adveniens”: omaggio al padre A. Antón, professore di ecclesiologia alla Pontificia Università Gregoriana nel suo 70° compleanno*, Casale Monferrato, 1997.
- CHIEREGATO FRANCESCO PAOLO, *Gli interessi diffusi in materia ambientale nella recente giurisprudenza amministrativa*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1994, II.
- CHINÈ GIUSEPPE - FRATINI MARCO - ZOPPINI ANDREA, *Manuale di diritto civile*, 5° ed., Roma, 2014.
- CHINÈ GIUSEPPE - MICCOLIS GIUSEPPE (a cura di), *La nuova class action e la tutela collettiva dei consumatori*, Roma, 2010.
- CHINÈ GIUSEPPE, (voce) *Consumatore (contratti del)*, in *Enc. dir.* vol. IV, Milano, 2001.

- CHIOVENDA GIUSEPPE, *Dell'azione nascente dal contratto preliminare*, in *Riv. dir. comm.*, 1911.
- CHIOVENDA GIUSEPPE, *Istituzioni di diritto processuale civile*, 4° ed., vol. I, Napoli, 1944.
- CHIOVENDA GIUSEPPE, *Istituzioni di diritto processuale civile*, vol. I, Napoli, 1933.
- CHIOVENDA GIUSEPPE, *Principii di diritto processuale civile*, 4° ed., Napoli, 1928.
- CHIOVENDA GIUSEPPE, *Principii di diritto processuale civile*, Napoli, 1923.
- CHIOVENDA GIUSEPPE, *Saggi di diritto processuale civile*, vol. I, Milano, 1993.
- CHIRULLI PAOLA, *I beni comuni tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in www.giustamm.it.
- CHIRULLI PAOLA, *Impugnabilità e disapplicazione dei bandi di gara: giurisprudenza "conservativa" e fermenti innovativi*, in *Giust. civ.*, 2004, II.
- CHITI MARIO PILADE - GRECO GUIDO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, Milano, 1997.
- CHITI MARIO PILADE - MASTRAGOSTINO FRANCO, *Forme alternative di risoluzione delle controversie con la pubblica amministrazione ed effettività della tutela*, Bologna, 2009.
- CHITI MARIO PILADE, *Ambiente e "Costituzione" europea: alcuni nodi problematici*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 1998.
- CHITI MARIO PILADE, *Diritto amministrativo comparato*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino, 1990.
- CHITI MARIO PILADE, *Le forme di risoluzione delle controversie con la pubblica amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comm.*, 2000.
- CHIZZINI AUGUSTO, *La revoca dei provvedimenti di giurisdizione volontaria*, Padova, 1994.
- CIAN GIORGIO - TRBUCCHI ALBERTO (a cura di), *Commentario breve al codice civile*, Padova, 2006.
- CIANI ERALDO, *Interessi diffusi e loro tutela giurisdizionale: linee evolutive in giurisprudenza*, in *Riv. dir. amm.*, 1990, II.
- CIAURRIZ MARÍA JOSÉ, *Las disposiciones generales de la administración eclesiástica*, in *Ius Canonicum*, XXIV, 1984.

- CICCHITTI VALERIA, *La tutela processuale della parità dopo il d.lgs. 23 maggio 2000, n. 196*, in *Riv. dir. proc.*, 2003.
- CICCHITTI VALERIA, *Profili processuali della tutela della parità tra uomini e donne in materia di lavoro*, in *Riv. dir. proc.*, 1996.
- CICERONE MARCO TULLIO, *De Republica*, III, 22.
- CICU ANTONIO, *Il concetto di status*, in AA.VV., *Scritti minori*, Tomo I, Milano, 1965.
- CINTIOLI FABIO, *In difesa del processo di parti (Note a prima lettura del parere del Consiglio di Stato sul “nuovo processo amministrativo sui contratti pubblici”)*, in www.giustamm.it.
- CINTIOLI FABIO, *Note sulla cosiddetta class action amministrativa*, in www.giustamm.it.
- CINTIOLI FABIO, *Osservazioni sul ricorso giurisdizionale dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato (art. 21 bis della legge n. 287 del 1990)*, in www.giustamm.it.
- CIPRESSI PIERPAOLO, *I comportamenti antisindacali del datore di lavoro*, Milano, 1983.
- CIPRIANI FRANCO - CIVININI MARIA GIULIANA - PROTO PISANI ANDREA, *Una strategia per la giustizia civile nella quattordicesima legislatura*, in *Foro it.*, 2001, V.
- CIPRIANO, *Epistulae*, 33, 1, 2, in *Obras de S. Cipriano. Edición bilingüe. Tratados. Cartas. Introducción versión y notas por J. Campos*, Madrid, 1964.
- CIPROTTI PIO, (voce) *Circoscrizioni ecclesiastiche*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Milano, 1960.
- CIPROTTI PIO, *Brevis relatio de animadversionibus quae factae sunt ad Schema Canonum ab Episcopalibus Conferentiis et a Sanctae Sedis Dicasteriis*, in *Communicationes*, V, 1973.
- CIPROTTI PIO, *Considerazioni sul “Discorso generale sull’ordinamento canonico” di Pio Fedele*, in *Arch. dir. eccl.*, 3, 1941.
- CIPROTTI PIO, *De vocabulorum usu ad ius subiectivum designandum in Codice iuris canonici*, in AA.VV., *Acta Congressus internationalis Iuris Canonici*, Roma, 1953.

- CIPROTTI PIO, *Future prospettive della procedura giudiziaria della Chiesa. Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario dei tribunali del Vicariato dell'Urbe*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCVII, 1972.
- CIPROTTI PIO, *Il concetto di "interesse soprannaturale" come fondamento del diritto canonico*, in *Apollinaris*, XXXVI, 1963.
- CIPROTTI PIO, *L'opposizione al provvedimento amministrativo canonico*, in *Apollinaris*, LV, 1982.
- CIPROTTI PIO, *La giustizia amministrativa nella revisione del Codex Iuris Canonici*, in AA.VV., *De iustitia administrativa in Ecclesia (Studia et Documenta iuris canonici, XI)*, Roma, 1984.
- CIPROTTI PIO, *La patologia dei provvedimenti amministrativi ecclesiastici*, in AA.VV., *La validità del provvedimento amministrativo e le garanzie amministrative nella Chiesa dopo il Vaticano II. Relazioni del VI Congresso Canonistico Pastorale (Università di Camerino: 23-27 settembre 1974)*, Napoli, 1974.
- CIPROTTI PIO, *Lezioni di diritto canonico*, Padova, 1943.
- CIPROTTI PIO, *Personalità e battesimo nel diritto della Chiesa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 53, 1942.
- CIPROTTI PIO, *Relatio introductiva*, in *Communicationes*, V, 1973.
- CIPROTTI PIO, *Stato attuale e prospettive della giustizia amministrativa canonica*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCVIII, 1973.
- CITRINI TULLIO, (voce) *Chiesa e sacramenti*, in *Enciclopedia di teologia fondamentale*, vol. I, Genova, 1987.
- CIVININI MARIA GIULIANA, *I procedimenti in camera di consiglio*, Tomi I e II, Torino, 1994.
- CIVITARESE MATTEUCCI STEFANO, *Formalismo giuridico e invalidità formali*, in PERFETTI LUCA RAFFAELLO (a cura di), *Le riforme della l. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità e amministrazione di risultato*, Padova, 2010.
- CIVITARESE MATTEUCCI STEFANO, *La forma presa sul serio. Formalismo pratico, azione amministrativa e illegalità utile*, Torino, 2006.
- CLARICH MARCELLO - FONDERICO GIULIANO (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, 2007.

- CLARICH MARCELLO, *Autorità indipendenti: bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005.
- CLARICH MARCELLO, *Giudicato e potere amministrativo*, Padova, 1989.
- CLARICH MARCELLO, *I nuovi poteri affidati all'antitrust*, in *Quad. cost.*, 2012.
- CLARICH MARCELLO, *Le azioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010.
- CLEMENTE DI SAN LUCA GUIDO (a cura di), *La tutela delle situazioni soggettive nel diritto italiano, europeo e comparato*, Napoli, 2011.
- CLEMENTE DI SAN LUCA GUIDO, *Le autorità indipendenti. Una ricognizione fra problemi e prospettive*, Torino, 2002.
- CLEMENTE DI SAN LUCA GUIDO, *Problematicità dei tratti caratterizzanti e prospettive di classificazione sistematica delle Autorità indipendenti. Una sintesi ricognitiva*, in IDEM (a cura di), *Le autorità indipendenti. Una ricognizione fra problemi e prospettive*, Torino, 2002.
- COCCO GIOVANNI (a cura di), *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore. Atti del Convegno, 14 dicembre 2007*, Milano, 2010.
- COCCONI MONICA, *L'obbligo di motivazione degli atti amministrativi generali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009.
- COCCONI MONICA, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Padova, 2011.
- COCCOPALMERIO FRANCESCO, *De paroecia*, Roma, 1991.
- COCCOPALMERIO FRANCESCO, *De Paroeciae Personalitate Iuridica a Codice 1917 usque ad Codicem 1983*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXIV, 1985.
- COCCOPALMERIO FRANCESCO, *De persona iuridica iuxta schema Codicis novi*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXX, 1981.
- COCCOPALMERIO FRANCESCO, *Fondamenti teologico-pastorali e struttura del nuovo codice di diritto canonico*, in COPPOLA RAFFAELE - DAMMACO GAETANO (a cura di), *Struttura e dinamicità del nuovo codice di diritto canonico*, Bari, 1985.
- COCCOPALMERIO FRANCESCO, *Fondare teologicamente il diritto della Chiesa?*, in FACOLTÀ TEOLOGICA DELL'ITALIA SETTENTRIONALE (a cura di), *La teologia italiana oggi*, Brescia, 1979.

- COCCOPALMERIO FRANCESCO, *I principi direttivi per il rinnovamento della codificazione ecclesiale*, in *Communio*, XXXVI, 1977.
- COCCOPALMERIO FRANCESCO, *Il concetto di parrocchia nel nuovo Codice di Diritto Canonico*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 2, 1989.
- COCCOPALMERIO FRANCESCO, *Il concetto di parrocchia nella riflessione canonistica a partire dal Codice del 1917*, in AA.VV., *La parrocchia e le sue strutture*, Bologna, 1987.
- COCCOPALMERIO FRANCESCO, *Il significato del termine “parrocchia” nella canonistica susseguente al Codice del 1917*, in *La Scuola Cattolica*, 109, 1981.
- COCCOPALMERIO FRANCESCO, *Iustitia administrativa quoad iura fidelium et quoad communionem ecclesiam*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978.
- COCCOPALMERIO FRANCESCO, *L’associazione nella Chiesa in ottica di pluralismo*, in CAPRIOLI ADRIANO - VACCARO LUCIANO (a cura di), *Pluralismo nella Chiesa*, Brescia, 1982.
- COCCOPALMERIO FRANCESCO, *La parrocchia tra Concilio Vaticano II e Codice di Diritto Canonico*, Cinisello Balsamo, 2000.
- COCCOPALMERIO FRANCESCO, *Quid significant verba “Spiritus Christi habentes”*, *Lumen Gentium*, 14-2, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVIII, 1979.
- COCO GIOVANNI (a cura di), *Diritti dell’individuo e diritti del consumatore. Atti del Convegno (14 dicembre 2007)*, Milano, 2010.
- COCO NICOLA, *Sulla costituzione di parte civile delle associazioni sindacali*, in *Il diritto del lavoro*, 1928.
- CODA PIERO, *L’interpretazione del reale*, in CODA PIERO - PRESILLA ROBERTO (a cura di), *Interpretazione del reale. Teologia, filosofia e scienze in dialogo*, Città del Vaticano, 2000.
- CODA PIERO, *Per una fondazione teologica della categoria politica di fraternità*, in BAGGIO ANTONIO MARIA (a cura di), *Il principio dimenticato. La fraternità nella riflessione politologica contemporanea*, Roma, 2007.
- CODACCI PISANELLI ALFREDO, *Le azioni popolari*, Napoli, 1887.
- COETUS CONSULTORUM DE LAICIS DEQUE ASSOCIATIONIBUS FIDELIUM, *De Statuto fundamentali omnium christifidelium*, in *Communicationes*, I, 1970.

- COGNETTI STEFANO, *“Quantità” e “qualità” della partecipazione. Tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Milano, 2000.
- COGNETTI STEFANO, *Partecipazione “presa sul serio”*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Torino, 2012.
- COLAGIOVANNI EMILIO, *Possibilità e limiti della scienza della pubblica amministrazione nel quadro della partecipazione*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCIX, 1974.
- COLAIANNI NICOLA, *L’art. 23 cpv. del Trattato Lateranense e le “comunità ecclesiali di base”*, in *Foro it.*, 106, 1983, I.
- COLELLA PASQUALE, *Ancora in tema di rappresentanza giudiziale di ente ecclesiastico e sull’interpretazione dell’art. 23 cpv. del Trattato Lateranense. Esperibilità dell’opposizione di terzo ordinaria da parte dei membri della comunità per tutelare “uti fideles” il diritto all’esercizio del culto*, in *Dir. giur.*, 34, 1978.
- COLELLA PASQUALE, *Comunità e ecumenismo*, in TEDESCHI MARIO (a cura di), *Comunità e soggettività*, Cosenza, 2006.
- COLELLA PASQUALE, *La libertà religiosa nell’ordinamento canonico*, 2° ed., Napoli, 1984.
- COLELLA PASQUALE, *Sulla rappresentanza giudiziale di ente ecclesiastico e sull’interpretazione dell’art. 23 cpv. del Trattato Lateranense*, in *Dir. giur.*, 33, 1977.
- COLESANTI VITTORIO, *Giurisprudenza*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. VII, Torino, 1961.
- COLOMBO CARLO, *Intervento*, in AA.VV., *Libertà religiosa e trasformazioni della società. Atti del XIV Convegno nazionale di studio dell’U.G.C.I.*, in *Quaderni di Iustitia*, Milano, 1966.
- COLOMBO CARLO, *La Chiesa “nuovo Popolo di Dio” nella Costituzione “Lumen Gentium”*, in *Teologia*, 8, 1983.
- COLOMBO GIUSEPPE, *Il “popolo di Dio” e il “mistero” della Chiesa nell’ecclesiologia post-conciliare*, in *Teologia*, 10, 1985.
- COLOMBO GIUSEPPE, *La teologia della Chiesa locale*, in TESSAROLO ANDREA (a cura di), *La Chiesa locale*, Bologna, 1970.
- COLOMBO GIUSEPPE, *Presupposti ecclesiologici per una impostazione del problema concordatario*, in *Documentazioni di Iustitia*, 4-5, 1977, I.

- COLOMBO GIUSEPPE, *Vaticano II e postconcilio. Uno sguardo retrospettivo*, in *La Scuola Cattolica*, 133, 2005.
- COLZANI GIANNI, *La comunione dei Santi. Unità di cristologia e di ecclesiologia*, Casale Monferrato, 1983.
- COMANDUCCI PAOLO - GUASTINI RICCARDO (a cura di), *Analisi e diritto 1992. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Torino, 1992.
- COMANDUCCI PAOLO, *Diritti vecchi e nuovi: un tentativo di analisi*, in *Materiali storia cult. giur.*, 1987.
- COMBLIN JOSEPH, *Il popolo di Dio*, S. Egidio di Fontanella di Sotto il Monte, 2007.
- COMMISSIO THEOLOGICA INTERNATIONALIS, *Tesi su magistero e teologia*, in *Il Regno-Documenti*, 21, 1976.
- COMMISSIO THEOLOGICA INTERNATIONALIS, *Themata selecta de ecclesiologia*, in *La Civiltà Cattolica*, 4, 1985.
- COMMISSIO THEOLOGICA INTERNATIONALIS, *Themata selecta de ecclesiologia*, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. IX, Bologna, 1985.
- COMOGLIO LUIGI PAOLO, *Art. 24*, in BRANCA GIUSEPPE (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, 1981.
- COMOGLIO LUIGI PAOLO, *Giurisdizione e processo nel quadro delle garanzie costituzionali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1994.
- COMOTTI GIUSEPPE, *Sui diritti umani nell'ordinamento canonico*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 7, 2007.
- COMPORTI GIAN DOMENICO, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Foro it.*, 1987, III.
- COMPORTI MARCO, *Formalismo e realismo in tema di diritto soggettivo*, in *Riv. dir. civ.*, 1970, I.
- COMPORTI MARCO, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Riv. giur. amb.*, 1990.
- COMPOSTA DARIO, *Introduzione alla Teologia del Diritto divino positivo*, in *Apollinaris*, XLIV, 1971.
- COMPOSTA DARIO, *La Chiesa visibile. La realtà teologica del diritto ecclesiale*, 2° ed., Città del Vaticano, 2010.
- CONCETTI GINO (a cura di), *I diritti umani: dottrina e prassi*, Roma, 1982.

- CONDORELLI MARIO, *Considerazioni problematiche sul concetto e sulla classificazione delle persone giuridiche nello "Schema de Populo Dei"*, in *Il diritto ecclesiastico*, 91, 1980, I.
- CONDORELLI MARIO, *Destinazione di patrimoni e soggettività giuridica nel diritto canonico. Contributo allo studio degli enti non personificati*, Milano, 1964.
- CONDORELLI MARIO, *I fedeli nel nuovo Codex Iuris Canonici*, in THÉRIAULT MICHEL - THORN JEAN (a cura di), *Le nouveau Code de droit Canonique. Actes du V Congrès International de Droit Canonique (The new Code of Canon Law. Acts of 5th International Congress of Canon Law)*, vol. I, Ottawa, 1986.
- CONDORELLI ORAZIO, *Dottrine sulla giurisdizione ecclesiastica e teorie del consenso: il contributo di canonisti e teologi al tempo della crisi conciliare*, in AA.VV., *Stagnation oder Fortbildung? Aspekte des allgemeinen Kirchenrecht in 14. Und 15. Jahrhundert. Herausgegeben von Martin Bertam*, Tübingen, 2005.
- CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Comunicare il Vangelo in un mondo che cambia*, in *Enchiridion della Conferenza Episcopale Italiana*, vol. VII, Bologna, 2001.
- CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Documento Pastorale Comunione e comunità. I: Introduzione al piano pastorale*, 1 ottobre 1981, in *Enchiridion della Conferenza Episcopale Italiana*, vol. II, Bologna, 1982.
- CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Nota pastorale "Le aggregazioni laicali nella Chiesa"*, 29 aprile 1993, in *Enchiridion della Conferenza Episcopale Italiana*, 5° ed., Bologna, 1996.
- CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Sovvenire alle necessità della Chiesa*, in *Notiziario C.E.I.*, 7, 1998.
- CONGAR YVES, *"Mission de la paroisse". Structures sociales et pastorale parroissiale*, Paris, 1949.
- CONGAR YVES, *Au milieu des orages: l'Église affronte aujourd'hui son avenir*, Paris, 1969.
- CONGAR YVES, *Credo nello Spirito Santo*, vol. II, Brescia, 1982.

- CONGAR YVES, *D'une "ecclésiologie en gestation" à "Lumen Gentium"*, in IDEM, *Le Concile de Vatican II. Son Église peuple de Dieu et corps du Christ*, Paris, 1984.
- CONGAR YVES, *Ecclesia Mater*, in *La vie spirituelle*, 110, 1964.
- CONGAR YVES, *Écrits réformateurs*, Paris, 1995.
- CONGAR YVES, *Je crois en l'Esprit Saint*, vol. I, Paris, 1981.
- CONGAR YVES, *L'Eglise. De Saint-Augustin à l'époque moderne*, Paris, 1970.
- CONGAR YVES, *La Chiesa come popolo di Dio*, in *Concilium*, I, 1965.
- CONGAR YVES, *La Chiesa come Popolo di Dio*, in *Concilium*, XIX, 1983.
- CONGAR YVES, *La mia parrocchia vasto mondo*, Milano, 1965.
- CONGAR YVES, *La situazione ecclesiologia al tempo della "Ecclesiam Suam"*, in *Il Regno-Documenti*, 5, 1981.
- CONGAR YVES, *Le Concile au jour le jour. Quatrième session*, Paris, 1996.
- CONGAR YVES, *Le Concile de Vatican II. Son Église peuple de Dieu et corps du Christ*, Paris, 1984.
- CONGAR YVES, *Le droit au désaccord*, in *L'année Canonique*, 25, 1981.
- CONGAR YVES, *Les groupes informels dans l'Église: un point de vue catholique*, in AA.VV., *Les groupes informels dans l'Église*, Strasbourg, 1971.
- CONGAR YVES, *Ministeri e comunione ecclesiale*, Bologna, 1973.
- CONGAR YVES, *Ordine e giurisdizione nella Chiesa*, in IDEM, *Santa Chiesa: saggi ecclesiologici*, Brescia, 1967.
- CONGAR YVES, *Per una teologia del laicato (Jalons pour une théologie du laïcat)*, 2° ed., Brescia, 1967.
- CONGAR YVES, *Persona e ordinamento nella Chiesa come società sovranaturale*, in AA.VV., *Persona e ordinamento nella Chiesa. Atti del II Congresso Internazionale di Diritto Canonico (Milano 10-16 settembre 1973)*, Milano, 1975.
- CONGAR YVES, *Peut-on définir l'Église? Destin et valeur de quatre notions qui s'offrent à le faire*, in IDEM, *Sainte Église, études et approches ecclésiologiques*, Paris, 1963.
- CONGAR YVES, *Pour une Église servante et pauvre*, Paris, 1963.

- CONGAR YVES, *Proprietà essenziali della Chiesa*, in FEINER JOHANNES - LÖHRER MAGNUS (a cura di), *Mysterium Salutis. Nuovo corso di dogmatica come teologia della storia della salvezza*, Brescia, 1972.
- CONGAR YVES, *Quod omnes tangit ab omnibus tractari et approbari debet*, in *Revue historique de droit français et étranger*, 36, 1958.
- CONGAR YVES, *Religion et institution*, in AA.VV., *Théologie d'aujourd'hui et de demain*, Paris, 1967.
- CONGAR YVES, *Sainte Église, études et approches ecclésiologiques*, Paris, 1963.
- CONGAR YVES, *Sur la transformation du sens de l'appartenance à l'Église*, in IDEM, *Écrits réformateurs*, Paris, 1995.
- CONGAR YVES, *Vera e falsa riforma nella vita della Chiesa*, Milano, 1994.
- CONGAR YVES, *Vrai et fausse réforme dans l'Église*, 2° ed., Paris, 1968.
- CONSIGLIO DI STATO NEL QUINQUENNIO 1961-1966 - *Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri*, vol. III, Roma, 1969.
- CONSIGLIO ECUMENICO DELLE CHIESE, *Terza Assemblea. Rapporti delle Sezioni. Nuova Delhi, 19 novembre-5 dicembre 1961*, in *Enchiridion della Conferenza Episcopale Italiana*, vol. V, Bologna, 1961.
- CONSOLO CLAUDIO - BONA MARCO - BUZZELLI PAOLO (a cura di), *Obiettivo class action: l'azione collettiva risarcitoria*, Milano, 2008.
- CONSOLO CLAUDIO - DE CRISTOFARO GIOVANNI, *Clausole abusive e processo*, in *Corr. giur.*, 1997.
- CONSOLO CLAUDIO, *Class actions fuori dagli USA? Un'indagine preliminare sul versante della tutela dei crediti della massa: funzione sostanziale e struttura processuale minima*, in *Riv. dir. civ.*, 1993, I.
- CONSOLO CLAUDIO, *Il cumulo condizionale di domande*, vol. II, Padova, 1985.
- CONSOLO CLAUDIO, *Spiegazioni di diritto processuale civile. I. Le tutele*, Bologna, 1998.
- CONSOLO CLAUDIO, *Spiegazioni di diritto processuale civile. II. Le disposizioni generali*, Bologna, 1998.
- CONTALDO ALFONSO, *Gli interessi diffusi: legittimazione attiva al procedimento amministrativo ma non al processo*, in *Giur. mer.*, 1997, III.

- CONTE A CORONATA MATTHAEUS, *Institutiones Iuris Canonici*, 2° ed., vol. I, Torino, 1939.
- CONTE A CORONATA MATTHAEUS, *Institutiones Iuris Canonici*, vol. I, Torino, 1928.
- CONTE GIUSEPPE, *Dalla parte plurisoggettiva alla tutela degli interessi collettivi*, in VIGORITI VINCENZO - CONTE GIUSEPPE (a cura di), *Futuro, giustizia, azione collettiva, mediazione*, Torino, 2010.
- CONTI ROBERTO, *Ai nastri di partenza l'inibitoria a tutela degli interessi collettivi ex art. 3, l. n. 281 del 1998*, in *Corr. giur.*, 2001.
- CONTIERI ALFREDO, *Principio di buon andamento e vizi dell'atto amministrativo*, in CONTIERI ALFREDO - FRANCIOSI FABIO - IMMORDINO MARIA - ZITO ALBERTO (a cura di), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, vol. II, Napoli, 2010.
- COPPOLA RAFFAELE - DAMMACO GAETANO (a cura di), *Struttura e dinamicità del nuovo codice di diritto canonico*, Bari, 1985.
- COPPOLA RAFFAELE (a cura di), *Atti del Congresso internazionale "Incontro fra i Canonici d'Oriente e d'Occidente"*, Bari, 1994.
- COPPOLA RAFFAELE, *Annotazioni in margine all'interpretazione autentica sulla giurisdizione di legittimità nel diritto canonico*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, 1972, I.
- COPPOLA RAFFAELE, *Giustizia amministrativa nella Chiesa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VII, Torino, 1991.
- COPPOLA RAFFAELE, *Il nuovo processo penale canonico*, in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli. Volume I. Studi di diritto ecclesiastico, diritto canonico, storia dei rapporti Stato-Chiesa*, Tomo I, Milano, 1988.
- COPPOLA RAFFAELE, *In tema di risarcimento del danno derivante da atto amministrativo*, in *Apollinaris*, XLVI, 1973.
- COPPOLA RAFFAELE, *Iniziativa di giurisdizione amministrativa nella Chiesa locale*, in *El Concilio de Braga y la función de la legislación particular en la Iglesia: trabajos de la XIV Semana Internacional de Derecho Canónico*, Salamanca, 1975.
- COPPOLA RAFFAELE, *L'effetto sospensivo nel processo davanti alla Sectio Altera della Segnatura Apostolica*, in BAURA EDUARDO - CANOSA JAVIER (a

- cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano, 2006.
- COPPOLA RAFFAELE, *Problematica delle posizioni giuridiche soggettive: profili sostanziali ed operativi dopo il nuovo Codice di diritto canonico*, in BOLOGNINI FRANCO (a cura di), *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico, civile, amministrativo. Atti dell'incontro interdisciplinare (Macerata, 20 gennaio 1990)*, Milano, 1991.
 - COPPOLA RAFFAELE, *Problematica delle situazioni giuridiche soggettive e diritto canonico*, in CORECCO EUGENIO - HERZOG NIKLAUS - SCOLA ANGELO (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico, Freiburg-Milano, 1981*.
 - COPPOLA RAFFAELE, *Riflessioni sulla istituzione della Seconda Sezione della Segnatura Apostolica*, in *Apollinaris*, XLIII, 1970.
 - CORASANITI ALDO, (voce) *Stato delle persone*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990.
 - CORASANITI ALDO, *Interessi diffusi*, in IRTI NATALINO (a cura di), *Dizionario del diritto privato. I. Diritto civile*, Milano, 1980.
 - CORASANITI ALDO, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, I.
 - CORASANITI ALDO, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in AA.VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività (XXII Convegno di Scienza dell'Amministrazione, Varenna 22-24 settembre 1977)*, Milano, 1978.
 - CORDERO FRANCO, *Le situazioni soggettive nel processo penale*, Torino, 1956.
 - CORDOVA FILIPPO, in *Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, VIII Legislatura, Sessione 1863-1864, 20 marzo-29 giugno 1864*, vol. I, Roma, 1887.
 - CORECCO EUGENIO - BORGONOVO GRAZIANO - CATTANEO ARTURO (a cura di), *Ius et communio. Scritti di Diritto Canonico*, vol. I, Casale Monferrato, 1997.

- CORECCO EUGENIO - GEROSA LIBERO, *Il diritto della Chiesa*, Milano, 1995.
- CORECCO EUGENIO - HERZOG NIKLAUS - SCOLA ANGELO (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico)*, Freiburg-Milano, 1981.
- CORECCO EUGENIO, (voce) *Diritto canonico*, in ROSSI LEANDRO - VALSECCHI AMBROGIO (a cura di), *Dizionario enciclopedico di Teologia morale*, Roma, 1976.
- CORECCO EUGENIO, (voce) *Sinodalità*, in BARBAGLIO GIUSEPPE - DIANICH SEVERINO (a cura di), *Nuovo dizionario di teologia*, Alba, 1977.
- CORECCO EUGENIO, (voce) *Teologia del diritto canonico*, in BARBAGLIO GIUSEPPE - DIANICH SEVERINO (a cura di), *Nuovo dizionario di teologia*, Alba, 1977.
- CORECCO EUGENIO, “*Ordinatio rationis*” o “*ordinatio fidei*”? *Appunti sulla definizione della legge canonica*, in *Communio*, XXXVI, 1977.
- CORECCO EUGENIO, *Considerazioni sul problema dei diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Aspetti metodologici della questione*, in CORECCO EUGENIO - HERZOG NIKLAUS - SCOLA ANGELO (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico)*, Freiburg-Milano, 1981.
- CORECCO EUGENIO, *Considerazioni sul problema dei dritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Aspetti metodologici della questione*, in CORECCO EUGENIO - BORGONOVO GRAZIANO - CATTANEO ARTURO (a cura di), *Ius et communio. Scritti di Diritto Canonico*, vol. I, Casale Monferrato, 1997.
- CORECCO EUGENIO, *Dalla sussidiarietà alla comunione*, in *Communio*, CXXVII, 1993.
- CORECCO EUGENIO, *Fondamenti ecclesiologici del nuovo Codice di Diritto Canonico*, in CORECCO EUGENIO - BORGONOVO GRAZIANO - CATTANEO ARTURO (a cura di), *Ius et communio. Scritti di Diritto Canonico*, vol. I, Casale Monferrato, 1997.

- CORECCO EUGENIO, *I presupposti culturali ed ecclesiologici del nuovo "Codex"*, in CORECCO EUGENIO - BORGONOVO GRAZIANO - CATTANEO ARTURO (a cura di), *Ius et communio. Scritti di Diritto Canonico*, vol. I, Casale Monferrato, 1997.
- CORECCO EUGENIO, *L'Amministrazione della giustizia nel sistema canonico e in quello statale*, in AA.VV., *Amministrazione della giustizia e rapporti umani. Atti del Convegno di Sassari (14-16 novembre 1986)*, Santarcangelo di Romagna, 1988.
- CORECCO EUGENIO, *La sentenza nell'ordinamento canonico*, in AA.VV., *La sentenza in Europa. Metodo, tecnica e stile. Atti del Convegno internazionale per l'inaugurazione della nuova sede della Facoltà (Ferrara, 10-12 ottobre 1985)*, Padova, 1988.
- CORECCO EUGENIO, *Parlamento ecclesiale o diaconia sinodale*, in *Communio*, I, 1972.
- CORECCO EUGENIO, *Profili istituzionali dei Movimenti nella Chiesa*, in CAMISASCA MASSIMO - VITALI MAURIZIO (a cura di), *I Movimenti nella Chiesa negli anni '80. Atti del I Convegno Internazionale, Roma 23-27 settembre 1981*, Milano, 1982.
- CORECCO EUGENIO, *Prospettive per la "Lex Ecclesiae Fundamentalís" e la revisione del diritto canonico nel documento di Puebla*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2, 1980, I.
- CORECCO EUGENIO, *Valore dell'atto contra legem*, in AA.VV., *La norma en el derecho canónico. Actas del III Congreso Internacional de derecho canónico (Pamplona, 10-15 de octubre 1976)*, vol. I, Pamplona, 1979.
- CORETH EMERICH, *Lebensvollzug in Kommunikation und Interaktion*, in HÜNERMANN PETER - SCHÄFFLER RICHARD (a cura di), *Theorie der Sprachhandlungen und heutige Ekklesiologie. Ein philosophisch-theologisches Gespräch*, Freiburg, 1987.
- CORIDEN JAMES A. - GREEN THOMAS J. - HEINTSCHEL DONALD E. (a cura di), *The Code of Canon Law. A text and commentary*, New York, 1985.
- CORIDEN JAMES A., *The Foundations of the Rights of Parishes. The Bases for the Canonical Rights of Parishes and Other Local Catholic Communities*, in PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta*

Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici. Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati, Città del Vaticano, 1994.

- CORIDEN JAMES A., *The Rights of Parishes. The Canonical Rights and Obligations of Roman Catholic Parishes and other Local Congregations of the Catholic Faithful*, in *Studia Canonica*, XXVIII, 1994.
- CORLETTO DANIELE, *La tutela dell'interesse al provvedimento e i terzi*, in *Dir. proc. amm.*, 2001.
- CORLETTO DANIELE, *Vizi "formali" e poteri del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2006.
- CORNELL HAZARD GEOFFREY - TARUFFO MICHELE, *La giustizia civile negli Stati Uniti*, Bologna, 1993.
- CORONELLI RENATO, *Incorporazione alla Chiesa e comunione. Aspetti teologici e canonici dell'appartenenza alla Chiesa*, Roma, 1999.
- CORONELLI RENATO, *La parrocchia tra comunità e territorio*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *La parrocchia. Atti del XXIII Incontro di studio del Gruppo Italiano Docenti di Diritto Canonico (Borca di Cadore, 28 giugno-2 luglio 2004)*, Milano, 2005.
- CORPACI ALFREDO (a cura di), *La tutela degli utenti dei servizi pubblici*, Bologna, 2003.
- CORPACI ALFREDO, *L'azione pubblica nel giudizio di responsabilità amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 2005.
- CORRADO RENATO, *La repressione dell'attività antisindacale*, in *Dir. lav.*, 1971, I.
- CORRAL SALVADOR CARLOS - DE PAOLIS VELASIO - GHIRLANDA GIANFRANCO (a cura di), *Nuovo dizionario di diritto canonico*, Cinisello Balsamo, 1993.
- CORRAL SALVADOR CARLOS, *Incorporación a la Iglesia por el bautismo y sus consecuencias jurídicas*, in *Revista española de derecho canónico*, 19, 1964.
- CORSO GUIDO, *La Corte dei conti fra controllo e giurisdizione*, in AA.VV., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile: a un decennio dalle riforme (51° Convegno di Scienza dell'Amministrazione, Varenna 2005)*, Milano, 2006.

- COSTA PIETRO, Civitas. *Storia della cittadinanza in Europa*, vol. II, Roma-Bari, 2000.
- COSTA SERGIO, *Interesse e legittimazione ad agire*, in *Nuovo Dig. it.*, vol. XVII, Torino, 1939.
- COSTA SERGIO, *Nuove considerazioni sull'art. 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300*, in *Riv. dir. proc.*, 1972.
- COSTANTINO GIORGIO, (voce) *Legittimazione ad agire*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVIII, Roma, 1990.
- COSTANTINO GIORGIO, *Brevi note sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi davanti al giudice civile*, in *Dir. giur.*, 1974.
- COSTANTINO GIORGIO, *Contributo allo studio del litisconsorzio necessario*, Napoli, 1979.
- COSTANTINO GIORGIO, *La tutela collettiva: un tentativo di proposta ragionevole*, in *Foro it.*, 2007, V.
- COSTANZO ANTONIO - VERARDI MARIA, *La lesione dell'ambiente tra danno collettivo e danno pubblico*, in *Quest. giust.*, 1986.
- COSTANZO ANTONIO - VERARDI MARIA, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988.
- COSTATO LUIGI - MANSERVISI SILVIA, *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea*, Padova, 2012.
- COTTA SERGIO, (voce) *Comunità*, in *Enciclopedia del Novecento*, vol. I, Roma, 1975.
- COTTA SERGIO, (voce) *Persona (filosofia del diritto)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983.
- COTTA SERGIO, *Dalla guerra alla pace. Un itinerario filosofico*, Milano, 1989.
- COTTA SERGIO, *Diritto e morale*, in *Ius Ecclesiae*, II, 1990.
- COTTA SERGIO, *Diritto naturale: ideale o vigente?*, in *Riv. dir. civ.*, 35, 1989.
- COTTA SERGIO, *Il diritto nell'esistenza. Linee di ontofenomenologia giuridica*, Milano, 1985.
- COTTA SERGIO, *La certezza del diritto. Una questione da chiarire*, in *Riv. dir. civ.*, 39, 1993, I.

- COUGHLIN JOHN J., *Communio and administrative justice*, in *Apollinaris*, LXXV, 2002.
- COUGHLIN JOHN J., *The historical development and current procedural norms of administrative recourse to the Apostolic Signatura*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, XC, 2001.
- COZZI ALBERTO, *Manuale di dottrina trinitaria*, 2° ed., Brescia, 2013.
- CRESTI MARCO, *Contributo allo studio della tutela degli interessi diffusi*, Milano, 1992.
- CRETÌ GIOVANNA, *L'art. 13, l. 8 luglio 1986, n. 349 e le associazioni ambientaliste individuate*, in *Riv. giur. amb.*, 1992.
- CRISAFULLI VEZIO - PALADIN LIVIO (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990.
- CRISAFULLI VEZIO, (voce) *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959.
- CRISAFULLI VEZIO, (voce) *Costituzione*, in *Enciclopedia del Novecento*, vol. I, Roma, 1975.
- CRISAFULLI VEZIO, *Azione popolare*, in *Nuovo Dig. it.*, vol. II, Torino, 1937.
- MIGNONE CLAUDIO, *Azione popolare*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, Torino, 1987.
- CRISAFULLI VEZIO, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, Padova, 1962.
- CRISCUOLO VINCENZO - OLS DANIEL - SARNO ROBERT J. (a cura di), *Le cause dei Santi. Sussidio per lo Studium*, Città del Vaticano, 2011.
- CRISOSTOMO GIOVANNI, *Explicatio in Ps. 149; PG 55, 493*.
- CRISOSTOMO GIOVANNI, *In Ioanem Homiliae*, 65, 1.
- CROSETTI ALESSANDRO, *Danno ambientale e risorse naturali dopo il d.lgs. 152/2006: rilievi problematici*, in *Quad. reg.*, 2010.
- CUDIA CHIARA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Santarcangelo di Romagna, 2012.
- CUNNINGHAM, TERENCE *Has a non-catholic the Right to Petition for Nullity in the "Exceptional Marriage Cases"?*, in *The Irish Ecclesiastical Record*, 93, 1960.
- D'ADAMO DANIELA, *La class action pubblica*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, II.
- D'AGOSTINO FRANCESCO, *Filosofia del diritto*, Torino, 1996.
- D'AGOSTINO FRANCESCO, *Il diritto come problema teologico*, Torino, 1992.

- D'AGOSTINO FRANCESCO, *Il diritto di avere diritti*, in *Studi cattolici*, 27, 1988.
- D'ALBERTI MARCO, *Diritto amministrativo comparato. Trasformazioni dei sistemi amministrativi in Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Italia*, Bologna, 1992.
- D'ALBERTI MARCO, *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000.
- D'ALESSANDRO FLORIANO, *Persone giuridiche e analisi del linguaggio*, in UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA (a cura di), *Studi in memoria di Tullio Ascarelli*, Milano, 1969.
- D'ALESSANDRO FLORIANO, *Recenti tendenze in tema di concetti giuridici*, in *Riv. dir. comm.*, 1967, I.
- D'ALESSIO ROSALIA, *Commento all'art. 2 Cost.*, in CRISAFULLI VEZIO - PALADIN LIVIO (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990.
- D'AMELIO MARIANO - ROMANO SANTI, *I contatti giurisdizionali della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1929.
- D'AQUINO TOMMASO, *Catena aurea in Mathaeum*, Torino-Roma, 1953.
- D'AQUINO TOMMASO, *De regimine principum ad Regem Cypri*, Lib. I, cap. II, 746, Taurini-Romae, 1973.
- D'AQUINO TOMMASO, *In octo libros politicorum Aristotelis expositio*, Liber I, Lect. IV, 80, Torino-Roma, 1966.
- D'AQUINO TOMMASO, *Summa Theologiae*.
- D'ARIENZO MARIA, *Confessioni religiose e comunità*, in TEDESCHI MARIO (a cura di), *Comunità e soggettività*, Cosenza, 2006.
- D'ARIENZO MARIA, *L'obbligo di riparazione del danno in diritto canonico. Percorsi di ricerca*, Cosenza, 2013.
- D'AURIA ANDREA, *Il modo di votare e di esprimere il proprio parere o consenso nei diversi enti ecclesiali*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *Il diritto nel mistero della Chiesa. IV. Prassi amministrativa e procedure speciali*, Città del Vaticano, 2014.
- D'AVACK PIETRO AGOSTINO, (voce) *Autorità ecclesiastica*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959.

- D'AVACK PIETRO AGOSTINO, *Considerazioni su alcune peculiarità dell'ordinamento giuridico della Chiesa*, in *Arch. dir. eccl.*, 5, 1943.
- D'AVACK PIETRO AGOSTINO, *La Chiesa e lo Stato nella nuova impostazione conciliare*, in AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio Vaticano II. Atti del Congresso Internazionale di Diritto Canonico. Roma, 14-19 gennaio 1970*, vol. I, Milano, 1972.
- D'AVACK PIETRO AGOSTINO, *La Chiesa e lo Stato nella nuova impostazione conciliare*, in AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del Congresso internazionale di Diritto Canonico. Roma, 14-19 gennaio 1970*, vol. I, Milano, 1972, p. 351 ss. e in *Il diritto ecclesiastico*, 1971, I.
- D'AVACK PIETRO AGOSTINO, *Rilievi preliminari sulla riforma del Concordato lateranense*, in AA.VV., *Studi per la revisione del Concordato*, Padova, 1970.
- D'AVACK PIETRO AGOSTINO, *Santa Sede*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVI, Torino, 1969.
- D'AVACK PIETRO AGOSTINO, *Trattato di diritto canonico. Vol. I. Introduzione sistematica generale*, 8° ed., Milano, 1980.
- D'ERME MARIO, *Città e territorio per una società a dimensione umana*, in AA.VV., *Comunità cristiana, parrocchia e territorio (Atti della XXVIII Settimana nazionale di Aggiornamento Pastorale. Roma, 26-30 giugno 1978)*, Napoli, 1978.
- D'IPPONA AGOSTINO, *De Civitate Dei*, 21, 13.
- D'IPPONA AGOSTINO, *Discorso*, 340.
- D'ORTA CARLO, *Ambiente e danno ambientale: dalla giurisprudenza della Corte dei conti alla legge sul Ministero dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, I.
- D'OSTILIO FRANCESCO, (voce) *Segnatura Apostolica*, in PELLICCIA GUERRINO - ROCCA GIANFRANCO (a cura di), *Dizionario degli Istituti di Perfezione*, Roma, 1976.
- D'OSTILIO FRANCESCO, *Il diritto amministrativo della Chiesa*, Città del Vaticano, 1995.
- DA SASSOFERRATO BARTOLO, *In primum (et secundam) novi partem commentaria*, Venezia, 1580.

- DAHRENDORF RALF, *Cittadini e partecipazione: al di là della democrazia partecipativa?*, in SARTORI GIOVANNI - DAHRENDORF RALF, *Il cittadino totale*, Torino, 1977.
- DALFINO DOMENICO, *L'oggetto del processo e del giudicato*, in *Foro it.*, 2008, V.
- DALFINO ENRICO - PACCIONE LUIGI, *Basi per il diritto soggettivo di partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Foro it.*, 1992, V.
- DALLA TORRE GIUSEPPE - BONI GERALDINA, *Conoscere il diritto canonico*, Roma, 2009.
- DALLA TORRE GIUSEPPE - MIRABELLI CESARE (a cura di), *Le sfide del diritto. Scritti in onore del Cardinale Agostino Vallini*, Soveria Mannelli, 2009.
- DALLA TORRE GIUSEPPE, (voce) *Processo di beatificazione e canonizzazione*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Milano, 1987.
- DALLA TORRE GIUSEPPE, *Chiesa particolare e comunità politica. Nuove prospettive del diritto pubblico ecclesiastico esterno*, Modena, 1983.
- DALLA TORRE GIUSEPPE, *Considerazioni preliminari sui laici in diritto canonico*, Modena, 1983.
- DALLA TORRE GIUSEPPE, *Diritti dell'uomo o diritti del cristiano?*, in CORECCO EUGENIO - HERZOG NIKLAUS - SCOLA ANGELO (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico)*, Freiburg-Milano, 1981.
- DALLA TORRE GIUSEPPE, *Diritto canonico e teologia. Annotazioni su alcune costanti nella storia della Chiesa*, in *Arch. giur.*, 191, 1977.
- DALLA TORRE GIUSEPPE, *I diritti umani nell'ordinamento della Chiesa*, in CONCETTI GINO (a cura di), *I diritti umani: dottrina e prassi*, Roma, 1982.
- DALLA TORRE GIUSEPPE, *Il Popolo di Dio*, in AA.VV., *La nuova legislazione canonica: corso sul nuovo Codice di diritto canonico, 14-25 febbraio 1983*, Città del Vaticano, 1983.
- DALLA TORRE GIUSEPPE, *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano. Aspetti dogmatici e spunti ricostruttivi*, Milano, 1979.

- DALLA TORRE GIUSEPPE, *Lezioni di diritto canonico*, 3° ed., Torino, 2009.
- DALLA TORRE GIUSEPPE, *Qualche riflessione su processo canonico e principio del “giusto processo”*, in KOWAL JANUSZ - LLOBELL JOAQUÍN (a cura di), *“Iustitia et Iudicium”*. Studi di diritto matrimoniale e processuale canonico in onore di Antoni Stankiewicz, vol. III, Città del Vaticano, 2010.
- DALLA TORRE GIUSEPPE, *Santità e diritto. Sondaggi nella storia del diritto canonico*, 2° ed., Torino, 2010.
- DALLA VILLA CRISTINA, *Comunione ecclesiale e partecipazione dei fedeli all’attività pastorale della Chiesa*, in *Ius Ecclesiae*, XIV, 2002.
- DAMMACCO GAETANO, *L’esercizio del potere nella Chiesa cattolica: la potestà di governo e il dovere di servizio*, in BONI GERALDINA - CAMASSA ERMINIA - CAVANA PAOLO - LILLO PASQUALE - TURCHI VINCENZO (a cura di), *Recte Sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, vol. I, Torino, 2014.
- DAMMACCO GAETANO, *Riflessioni sulla natura giuridica delle comunità ecclesiali di base*, in *Il diritto ecclesiastico*, 90, 1979, II.
- DANEELS FRANS, *De diocesanis corresponsabilitatis organis*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXIV, 1985.
- DANEELS FRANS, *De tutela iurium subiectivorum: quaestiones quaedam quoad administrationem iustitiae in Ecclesia*, in PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici. Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati*, Città del Vaticano, 1994.
- DANEELS FRANS, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, in *Ius Ecclesiae*, X, 1998.
- DANIEL WILLIAM L. (a cura di), *Ministerium Iustitiae. Jurisprudence of the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura*, Montréal, 2011.
- DANNOVI FILIPPO, *L’azione inibitoria in materia di clausole vessatorie*, in *Riv. dir. proc.*, 1996.
- DE AGAR JOSÉ TOMÁS MARTÍN, *Brevi cenni sulle fondamenta dei rapporti tra gerarchia e associazione*, in *Apollinaris*, LXII, 1989.

- DE ANGELIS LOREDANA, *Considerazioni in materia di decisione della causa promossa contro le discriminazioni sessuali collettive*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 1992.
- DE ANGELIS LOREDANA, *La tutela degli interessi diffusi nell'amministrazione: possibile ruolo del Difensore civico (anche in relazione alla l. n. 241 del 1990)*, in *Dir. proc. amm.*, 1991.
- DE ANGELIS LOREDANA, *Profili della tutela processuale contro le discriminazioni tra lavoratori e lavoratrici*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1992, I.
- DE CAMARGO MANCUSO RODOLFO, *Intereses difusos: conceito e legitimação para agir*, 5° ed., São Paulo, 2001.
- DE CAROLIS DIEGO - FERRARI ERMINIO - POLICE ARISTIDE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa, e codificazione*, Milano, 2006.
- DE CRISTOFARO GIOVANNI - ZACCARIA ALESSIO (a cura di), *Commentario breve al diritto dei consumatori*, Padova, 2010.
- DE DIEGO-LORA CARMELO - RODRÍGUEZ OCAÑA RAFAEL, *Lecciones de Derecho Procesal Canónico. Parte general*, Pamplona, 2003.
- DE DIEGO-LORA CARMELO - RODRÍGUEZ OCAÑA RAFAEL, *Lecciones de Derecho Procesal Canónico. Parte general*, Pamplona, 2003.
- DE DIEGO-LORA CARMELO, *Poder jurisdiccional y función de justicia en la Iglesia*, Pamplona, 1976.
- DE ENTERRÍA EDUARDO GARCÍA - FERNÁNDEZ RONDRÍGUEZ TOMÁS RAMÓN (a cura di), *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1983.
- DE FRAINE JEAN, *Adam et son lignage. Etudes sur la notion de personnalité corporative dans la Bible*, Tournai-Paris, 1959.
- DE LA HERA ALBERTO - MUNIER CHARLES, *Le droit public à travers ses définitions*, in *Revue de droit canonique*, 14, 1964.
- DE LA HERA ALBERTO, *Introducción a la ciencia del derecho canónico*, Madrid, 1967.
- DE LEONARDIS FRANCESCO, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005.
- DE LISE PASQUALE, *L'arbitrato nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1990.
- DE LUBAC HENRI, *Meditazione sulla Chiesa*, Milano, 1979.

- DE LUBAC HENRI, *Pluralismo di Chiese o unità della Chiesa?*, Brescia, 1973.
- DE LUCA LUIGI, *Diritti fondamentali dell'uomo*, in AA.VV., *Acta Congressus internationalis Iuris Canonici*, Roma, 1953.
- DE LUCA LUIGI, *Diritto ecclesiastico ed esperienza giuridica*, Milano, 1970.
- DE LUCA LUIGI, *Per una impostazione preliminare dei problemi dogmatici relativi al regime giuridico degli enti collegati all'ordinamento canonico*, in *Arch. dir. eccl.*, 5, 1943.
- DE LUCA LUIGI, *Scritti vari di diritto ecclesiastico e canonico*, vol. II, Padova, 1997.
- DE LUCIA LUCA, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi*, Torino, 2005.
- DE MALDONADO JUAN, *La significati3n historica del derecho can3nico*, in *Ius Canonicum*, IX, 1969.
- DE MARZO GIUSEPPE, *Interessi collettivi dei consumatori e giudice amministrativo*, in *Corr. giur.*, 1999.
- DE MARZO GIUSEPPE, *Tutela inibitoria degli interessi collettivi in diritto comunitario*, in *Corr. giur.*, 2001.
- DE MINICO GIOVANNA, *Brevi note sulle associazioni ambientali ex art. 18, l. n. 349 del 1986*, in *Riv. giur. edil.*, 1994.
- DE MURALT ANDRÉ, *L'unité de la philosophie politique de Scot, Occam et Suarez au libéralisme contemporain*, Paris, 2002.
- DE NICTOLIS ROSANNA, *Il recepimento della direttiva ricorsi*, in www.giustamm.it.
- DE NOVA GIORGIO, *La legge tedesca sulle condizioni generali del contratto*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, I.
- DE PAOLIS VELASIO, *An possit Superior religiosus suffragium ferre cum suo consiglio vel suo voto dirimere paritatem sui consilii*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXVI, 1987.
- DE PAOLIS VELASIO, *Chiesa di Cristo, Chiesa cattolica, Chiese particolari, comunità ecclesiali*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, XCIV, 2005.

- DE PAOLIS VELASIO, *Le persone fisiche e giuridiche*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *Il diritto nel mistero della Chiesa*, vol. I, Città del Vaticano, 1995.
- DE PAOLIS VELASIO, *Note di teologia del diritto*, Venezia, 2013.
- DE PAOLIS VELASIO, *Strutture e sviluppi del diritto amministrativo canonico*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *Il diritto nel mistero della Chiesa. IV. Prassi amministrativa e procedure speciali*, Città del Vaticano, 2014.
- DE PASQUALE PATRIZIA, *Per i ricorsi di annullamento la Corte mantiene le distanze dai singoli*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, IV.
- DE ROSA GIUSEPPE, *I movimenti ecclesiali oggi*, in *La Civiltà Cattolica*, 155, 2004, II.
- DE SANTIS ANGELO DANILO, *L'azione di classe a tutela dei consumatori*, in CHINÈ GIUSEPPE - MICCOLIS GIUSEPPE (a cura di), *La nuova class action e la tutela collettiva dei consumatori*, Roma, 2010.
- DE SANTIS ANGELO DANILO, *La tutela giurisdizionale collettiva. Contributo allo studio della legittimazione ad agire e delle tecniche inibitorie e risarcitorie*, Napoli, 2013.
- DE SEGUSIO HENRICUS, *Lectura super Decretalibus. De Iudiciis - Quum venissent* [X 2,1,12].
- DE SMEDT ÉMIEL JOZEF, *Il sacerdozio dei fedeli*, in BARAÙNA GUILHERME (a cura di), *La Chiesa del Vaticano II. Studi e commenti intorno alla Costituzione dommatica "Lumen Gentium"*, Firenze, 1966.
- DE VITA ANNA, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi nella prospettiva del sistema francese. Aspetti principali del problema e specificazioni in tema di protezione degli interessi dei consumatori*, in GAMBARO ANTONIO (a cura di), *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato. Con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori*, Milano, 1976.
- DEGNI FRANCESCO, *Le persone fisiche ed i diritti della personalità*, in VASSALLI FILIPPO (a cura di), *Trattato di diritto civile*, vol. II, Torino, 1939.
- DEGNI FRANCESCO, *Riflessioni sul concetto di stabile collegamento quale presupposto per la legittimazione dei soggetti portatori di interessi a*

carattere commerciale nelle controversie relative a provvedimenti di natura urbanistica ed edilizia, in www.giustamm.it.

- DEJAIFVE GEORGES, *L'Église peuple de Dieu*, in *Nouvelle revue théologique*, 103, 1981.
- DEL CORPO EGIDIO, *De iure agendi in iudiciis ecclesiasticis communistarum aliorumque acatholicorum*, in *Monitor Ecclesiasticus*, LXXV, 1950.
- DEL GAUDIO DANIELA, *Il metodo in ecclesiologia. Problemi e prospettive alla luce del Concilio Vaticano II*, Città del Vaticano, 2010.
- DEL GIUDICE VINCENZO, *La separazione tra Stato e Chiesa come concetto giuridico*, Roma, 1913.
- DEL GIUDICE VINCENZO, *Le nuove basi del diritto ecclesiastico italiano*, Milano, 1929.
- DEL GIUDICE VINCENZO, *Note conclusive circa la questione del metodo nello studio del diritto canonico*, in *Arch. dir. eccl.*, 2, 1940.
- DEL GIUDICE VINCENZO, *Rivendicazione e svincolo, riversione e devoluzione dei beni ecclesiastici. I. Storia e dottrina degli istituti*, Roma, 1912.
- DEL PORTILLO ÁLVARO, *Dinamicità e funzionalità delle strutture pastorali*, in FAGIOLO VINCENZO - CONCETTI GINO (a cura di), *La collegialità episcopale per il futuro della Chiesa*, Firenze, 1969.
- DEL PORTILLO ÁLVARO, *Fideles y laicos en la Iglesia. Bases de sus respectivos statuto jurídicos*, 3° ed., Pamplona, 1991.
- DEL PORTILLO ÁLVARO, *Fieles y laicos en la Iglesia. Bases de sus respectivos estados jurídicos*, 3° ed., Pamplona, 1991.
- DEL PORTILLO ÁLVARO, *Ius associationis et associationes fidelium iuxta Concilii Vaticani II doctrinam*, in *Ius Canonicum*, VIII, 1968.
- DEL PORTILLO ÁLVARO, *Laici e fedeli nella Chiesa*, 2° ed., Milano, 1999.
- DEL PORTILLO ÁLVARO, *Laici e fedeli nella Chiesa*, Milano, 1969.
- DEL PORTILLO ÁLVARO, *Relatio sul lavoro svolto dai Consultori sul tema "De laicis deque associationibus fidelium"*, in *Communicationes*, I, 1970.
- DEL POZZO MASSIMO, *Il diritto canonico come "insieme di realtà giuridiche" nella Chiesa*, in *Ius Ecclesiae*, XX, 2008.
- DEL POZZO MASSIMO, *Interesse legittimo ed esigenze di tutela contenzioso-amministrativa sostanziali nella Chiesa*, in *Fidelium Iura*, XV, 2005.

- DEL POZZO MASSIMO, *L'evoluzione della nozione di diritto nel pensiero canonistico di Javier Hervada*, Roma, 2005.
- DEL POZZO MASSIMO, *L'inadeguatezza della nozione di persona giuridica*, in *Ius Ecclesiae* XXV, 2013.
- DEL POZZO MASSIMO, *La dimensione giuridica della liturgia. Saggi su ciò che è giusto nella celebrazione del Mistero Pasquale*, Milano, 2008.
- DEL POZZO MASSIMO, *La struttura "ordo-plebs" cardine nel sistema costituzionale canonico*, in *Ius Ecclesiae*, XXVI, 2014.
- DEL POZZO MASSIMO, *Spunti di riflessione ed elementi di confronto sull'interesse legittimo nel contenzioso amministrativo canonico*, in BAURA EDUARDO - CANOSA JAVIER (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano, 2006.
- DEL PRETE PASQUALE, *L'interesse a ricorrere nel processo amministrativo*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1951, I.
- DELFINO BIAGIO, *Sulla legittimazione processuale delle articolazioni locali delle associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'art. 13, l. n. 349 del 1986*, in www.giustamm.it.
- DELGADO DEL RÍO GREGORIO, *Desconcentración orgánica y potestad vicaria*, Pamplona, 1971.
- DELGADO DEL RÍO GREGORIO, *La actividad de la Signatura Apostolica en su Sección Segunda*, in *Ius Canonicum*, XXIII, 1972.
- DELGADO DEL RIO GREGORIO, *Los recursos administrativos canónicos*, in AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del Congresso Internazionale di diritto canonico. Roma, 14-19 gennaio 1970*, vol. III, Milano, 1972.
- DELL'ACQUA CESARE, *Lo Stato, gli enti territoriali e le associazioni nella l. 8 luglio 1986, n. 349*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. II, Milano, 1988.
- DELL'ANNO PAOLO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001.
- DELL'ANNO PAOLO, *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2004.
- DELLA CANANEA GIACINTO (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2011.
- DELLA CANANEA GIACINTO, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000.
MORBIDELLI GIUSEPPE, *Il Tar del Lazio e gli atti amministrativi generali*, in AMOROSINO SANDRO - MORBIDELLI GIUSEPPE - MORISI MASSIMO (a cura di),

Istituzioni, mercato e democrazia. Liber amicorum per gli ottanta anni di Alberto Predieri, Torino, 2002.

- DELLA CANANEA GIACINTO, *Il diritto amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali*, in IDEM (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2011.
- DELLA ROCCA FERNANDO, *Diritto canonico*, Padova, 1961.
- DELLA ROCCA FERNANDO, *Processo canonico*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XIII, Torino, 1966.
- DELLAVITE GIULIO, *Munus Pascendi: autorità e autorevolezza. Leadership e tutela dei diritti dei fedeli nel procedimento di preparazione di un atto amministrativo*, Roma, 2007.
- DENTI VITTORIO, *Aspetti processuali della tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *Studi in memoria di Salvatore Satta*, vol. I, Padova, 1982.
- DENTI VITTORIO, *Interessi diffusi e controllo della legittimazione*, (nota a TAR Lazio, 16 settembre 1982, n. 876), in *Le regioni*, 1982.
- DENTI VITTORIO, *Interessi diffusi*, in *Noviss. dig. it. Appendice III*, vol. IV, Torino, 1983.
- DENTI VITTORIO, *La giurisdizione volontaria rivisitata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1987.
- DENTI VITTORIO, *Relazione introduttiva*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del Convegno di Studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, Padova, 1976.
- DENZINGER HEINRICH - SCHÖNMETZER ALFONS, *Enchiridion symbolorum definitionum et declarationum de rebus fidei et morum*, 43° ed., Bologna, 2010.
- DERNBURG ARRIGO, *Pandette* (traduzione a cura di CICALA FRANCESCO BERNARDINO), vol. I, Torino, 1906.
- DEUTSCHE BISCHOFSSKONFERENZ, *Kriterien für die kircheamtliche Genehmigung von Satzungen und Satzungsänderungen von katholischen Vereinigungen*, 23 settembre 1993, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CLXII, 1993.
- DI ANTIOCHIA IGNAZIO, *Epistula ad Romanos*, Proemio.
- DI ANTIOCHIA IGNAZIO, *Lettera ai cristiani di Magnesia*, VII.

- DI CHIARA GIUSEPPE, *Interessi collettivi e diffusi e tecniche di tutela nell'orizzonte del codice del 1988*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1991.
- DI COLA LIVIA, *La tutela dell'ambiente*, in LANFRANCHI LUCIO (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003.
- DI FELICE ANGELO, *La "confirmatio Pontificis" e la "aperitio oris" come ricorsi ed interventi straordinari circa i provvedimenti ed atti amministrativi*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCIX, 1974.
- DI GIOVANNI FRANCESCO, *Strumenti privatistici e tutela dell'ambiente*, Padova, 1982.
- DI LIONE IRENEO, *Adversus Haereses*, IV, 16, 5: SC 100, 572.
- DI MAJO ADOLFO, (voce) *Legittimazione negli atti giuridici*, in *Enc. dir.*, vol. XXIV, Milano, 1974.
- DI MAJO ADOLFO, (voce) *Obbligazioni solidali (e indivisibili)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIX, Milano, 1979.
- DI MAJO ADOLFO, (voce) *Tutela (Diritto privato)*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano, 1992.
- DI MAJO ADOLFO, *La tutela civile dei diritti*, Milano, 2001.
- DI ROBILANT ENRICO, (voce) *Diritto naturale e diritto positivo*, in *Enc. filos.*, vol. II, Firenze, 1979.
- DI SIVIGLIA ISIDORO, *III - c.39, n.5*, in *Migne*, P.L., vol. LXXXIII.
- DI SIVIGLIA ISIDORO, *Sententiae*, in www.thelatinlibrary.com/isidore.html.
- DIANICH SEVERINO - NOCETI SERENA, *Trattato sulla Chiesa*, Brescia, 2002.
- DIANICH SEVERINO - TORCIVIA CARMELO, *Forme del Popolo di Dio tra comunità e fraternità*, Cinisello Balsamo, 2012.
- DIANICH SEVERINO, *Comunione e diritto*, in *Vivens Homo*, IX, 1998.
- DIANICH SEVERINO, *Diritto e teologia. Ecclesiologia e canonistica per una riforma della Chiesa*, Bologna, 2015.
- DIANICH SEVERINO, *Ecclesiologia. Questioni di metodo e una proposta*, Cinisello Balsamo, 1993.
- DIANICH SEVERINO, *La comunità cristiana e le sue diverse forme*, in DIANICH SEVERINO - TORCIVIA CARMELO, *Forme del Popolo di Dio tra comunità e fraternità*, Cinisello Balsamo, 2012.

- DIANICH SEVERINO, *Per una teologia della comunità*, in BO VINCENZO - DIANICH SEVERINO - CARDAROPOLI GERARDO (a cura di), *Parrocchia e pastorale parrocchiale (Cammini di Chiesa)*, Bologna, 1986.
- DOGLIANI MARIO, *Il principio di legalità dalla conquista del diritto all'ultima parola alla perdita del diritto alla prima*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2008.
- DOMENICHELLI VITTORIO, *Il processo amministrativo*, in MAZZAROLLI LEOPOLDO - PERICU GIUSEPPE - ROMANO ALBERTO - ROVERSI MONACO FABIO ALBERTO - SCOCA FRANCO GAETANO (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. II, Bologna, 2001.
- DOMINGUEZ JOSÉ ARTURO, *Le interpretazioni postconciliari*, in RODRÍGUEZ PEDRO (a cura di), *L'ecclesiologia trent'anni dopo la "Lumen Gentium"*, Roma, 1995.
- DONATI ALBERTO, *Azione collettiva e diritto soggettivo collettivo*, in *Contr. impr.*, 2010.
- DONDI ANGELO, *Funzione "remedial" delle injunctive class actions*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988.
- DONEGANI JEAN MARIE, *C'è un futuro per la parrocchia? Soggettivismo, ricerca di senso e servizio della Chiesa*, in *Rivista del Clero italiano*, 89, 2008.
- DONZELLI ROMOLO, *Il coordinamento tra l'azione ex art. 28 St. lav. e le azioni individuali al ricorrere di condotte imprenditoriali plurioffensive*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2002.
- DONZELLI ROMOLO, *Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, Napoli, 2008.
- DORÉ JOSEPH, *Il Vaticano oggi*, in *Concilium*, XLI, 2005, IV.
- DOSSETTI GIUSEPPE, *Le persone giuridiche ecclesiastiche e il nuovo primo libro del codice civile*, in AA.VV., *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia. II. Studi giuridici*, Milano, 1939.
- DUC DE BROGLIE ACHILLE, *De la jurisdiction administrative*, in *Revue Française*, 1828, VI.
- DUGATO MARCO, *Il regime dei beni pubblici: dall'appartenenza al fine*, in POLICE ARISTIDE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008.

- DUGUIT LÉON, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, Paris, 1901.
- DUGUIT LÉON, *Traité de droit constitutionnelle*, Paris, 1921.
- DUMONT LOUIS, *Saggi sull'individualismo*, Milano, 1993.
- DURANTE NICOLA, *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi (lectio magistralis svolta presso l'Università della Calabria, Cosenza, il 29 aprile 2015)*.
- DURET PAOLO, *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, Torino, 1996.
- DURET PAOLO, *Riflessioni sulla legitimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, III.
- DURKHEIM ÉMILE, *Forme elementari della vita religiosa*, Milano, 1963.
- DUSCHESNE JEAN - OLLIER JACQUES, *Demain l'Eglise*, Paris, 2001.
- ECCHER BERNARD, *Sulla legge austriaca per la tutela dei consumatori*, in *Riv. dir. civ.*, 1980, I.
- EGAN EDWARD MICHAEL, *De consiliis administrativis ecclesiasticis in Civ. Foed. Amer. Sept. Constitutis*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978.
- EICHMANN EDUARD, *Das Prozeßrecht des Codex Iuris Canonici*, Paderborn, 1921.
- EICHMANN EDUARD, *Das Strafrecht des Codex Iuris Canonici*, Paderborn, 1920.
- EICHMANN EDUARD, *Kirchenrecht*, Paderborn, 1929.
- EICHOLTZ STEPHANIE, *Die US-americanische Class Action und ihre deutschen Funktionsäquivalente*, Tübingen, 2002.
- EISFELD RAINER, *Il pluralismo tra liberalismo e socialismo*, Bologna, 1976.
- ENTRENA CUESTA RAFAÉL, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 5° ed., Madrid, 1976.
- ERDŐ PETER, *Expressiones obligationis et exhortationis in Codice Iuris Canonici*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXVI, 1987.
- ERDŐ PÉTER, *Il cattolico, il battezzato e il fedele in piena comunione con la Chiesa cattolica. Osservazioni circa la nozione di "cattolico" nel C.I.C. (a proposito dei cc. 11 e 96)*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXXVI, 1997.

- ERDŐ PÉTER, *Teologia del diritto canonico. Un approccio storico-istituzionale*, Torino, 1996.
- ERRÁZURIZ CARLOS JOSÉ - NAVARRO LUIS (a cura di), *Il concetto di diritto canonico. Storia e prospettive*, Milano, 2000.
- ERRÁZURIZ CARLOS JOSÉ, *Corso fondamentale sul diritto nella Chiesa. Introduzione: i soggetti ecclesiali di diritto*, Milano, 2009.
- ERRÁZURIZ CARLOS JOSÉ, *Il diritto e la giustizia nella Chiesa. Per una teoria fondamentale del diritto canonico*, Milano, 2000.
- ERRÁZURIZ CARLOS JOSÉ, *Intorno ai rapporti tra sacramenti e diritto della Chiesa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 99, 1988, I.
- ERRÁZURIZ CARLOS JOSÉ, *La persona nell'ordinamento canonico: il rapporto tra persona e diritto nella Chiesa*, in *Ius Ecclesiae*, X, 1998.
- ESPOSITO CARLO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958.
- ESPOSITO GIANLUCA MARIA, *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, Torino, 2009.
- ESPOSITO ROBERTO, *Nichilismo e comunità*, in *Filosofia politica*, 13, 1999, I.
- EVDOKIMOV PAUL, *L'Orthodoxie*, Paris, 1959.
- FABBRI ALESSANDRA, *Le azioni collettive nei confronti della pubblica amministrazione nella sistematica delle azioni non individuali*, Napoli, 2011.
- FABBRI GIOVANNI, *Contributo alla dottrina dell'intervento adesivo*, Milano, 1964.
- FACOLTÀ TEOLOGICA DELL'ITALIA SETTENTRIONALE (a cura di), *La teologia italiana oggi*, Brescia, 1979.
- FACOLTÀ TEOLOGICA INTERREGIONALE DI MILANO, *L'ecclesiologia dal Vaticano I al Vaticano II*, Brescia, 1973
- FADDA CARLO, *L'azione popolare. Studio di diritto romano ed attuale. Vol. I. Parte storica. Diritto romano*, Torino, 1894.
- FAGIOLO VINCENZO - CONCETTI GINO (a cura di), *La collegialità episcopale per il futuro della Chiesa*, Firenze, 1969.

- FAGIOLO VINCENZO - CONCETTI GINO (a cura di), *La collegialità episcopale per il futuro della Chiesa: dalla prima alla seconda assemblea del Sinodo dei Vescovi*, Firenze, 1969.
- FAGIOLO VINCENZO, *Dal Concilio Vaticano II al nuovo Codice di Diritto Canonico*, in *Vivarium*, IV, 1980-1983.
- FAGIOLO VINCENZO, *Vaticano II e Codex Iuris Canonici*, in AA.VV., *Teologia e diritto canonico*, Città del Vaticano, 1987.
- FALCO MARIO, *Introduzione allo studio del "Codex Iuris Canonici"*, Torino, 1925.
- FALCON GIANDOMENICO, *Norme di relazione e norme di azione*, in *Dir. soc.*, 1974.
- FALLON MICHAEL JAMES, *Non-catholic as Plaintiff in a matrimonial cause*, in *The Irish Ecclesiastical Record*, 54, 1939.
- FALVO PINO, *Teologia sociale e questione antropologica. Fondazione ecclesiologica della diaconia politica*, Soveria Mannelli, 2006.
- FALZEA ANGELO, (voce) *Capacità (Teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Milano, 1960.
- FALZEA ANGELO, *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici*, Milano, 1939.
- FALZEA ANGELO, *Introduzione alle scienze giuridiche*, vol. I, Milano, 1983.
- FALZEA GIUSEPPE, *Alcune figure di comportamento omissivo della pubblica amministrazione. Spunti ricostruttivi*, Milano, 2004.
- FALZONE VITTORIO - PALERMO FILIPPO - COSENTINO FRANCESCO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1980.
- FANTAPPIÈ CARLO, *Ecclesiologia e canonistica*, Venezia, 2015.
- FANTAPPIÈ CARLO, *Storia del diritto canonico e delle istituzioni della Chiesa*, Bologna, 2011.
- FASOLI ELENA, *Associazioni ambientaliste e procedimento amministrativo in Italia alla luce degli obblighi della Convenzione UNECE di Aarhus del 1998*, in *Riv. giur. amb.*, 2012.
- FASSÒ GUIDO, (voce) *Legge (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, 1973.

- FAZZALARI ELIO, (voce) *Processo civile (dir. vig.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Milano, 1987.
- FAZZALARI ELIO, (voce) *Volontaria giurisdizione*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970.
- FAZZALARI ELIO, *Azione civile (teoria generale e diritto processuale)*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, vol. II, Torino, 1988.
- FAZZALARI ELIO, *Istituzioni di diritto processuale*, 5° ed., Padova, 1989.
- FAZZALARI ELIO, *Istituzioni di diritto processuale*, Padova, 1996.
- FAZZALARI ELIO, *La giurisdizione volontaria*, Padova, 1953.
- FAZZALARI ELIO, *Note in tema di diritto e processo*, Milano, 1957.
- FAZZALARI ELIO, *Valori permanenti nel processo*, in *Iustitia*, XLII, 1989.
- FEDELE PIO, (voce) *Beni ecclesiastici*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959.
- FEDELE PIO, (voce) *Capacità canonica (Teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Milano, 1960.
- FEDELE PIO, *Discorsi sul diritto canonico*, Roma, 1973.
- FEDELE PIO, *Discorso generale sull'ordinamento canonico*, Padova, 1941.
- FEDELE PIO, *Il problema del diritto soggettivo e dell'azione in relazione al problema della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato nell'ordinamento canonico*, in AA.VV., *Acta Congressus internationalis Iuris Canonici*, Roma, 1937.
- FEDELE PIO, *Introduzione al diritto canonico*, 2° ed., Roma, 1979.
- FEDELE PIO, *Lo spirito del diritto canonico*, Padova, 1962.
- FEDERICI RENATO, *Gli interessi diffusi. Il problema della loro tutela nel diritto amministrativo*, Padova, 1984.
- FEDERICI TOMMASO, (voce) *Chiesa locale*, in GAROFALO SALVATORE (a cura di), *Dizionario del Concilio Ecumenico Vaticano II*, Roma, 1969.
- FEINER JOHANNES - LÖHRER MAGNUS (a cura di), *Mysterium Salutis. Nuovo corso di dogmatica come teologia della storia della salvezza*, Brescia, 1972.
- FELICI PERICLE, *Comunità e dignità della persona*, in AA.VV., *Persona e ordinamento nella Chiesa. Atti del II Congresso Internazionale di Diritto Canonico (Milano 10-16 settembre 1973)*, Milano, 1975.
- FELICI PERICLE, *Oratio de statu laborum commissionis Vindobonae habita*, in *Communicationes*, V, 1974.

- FELICI PERICLE, *Relatio circa "Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant"*, in *Communicationes*, I, 1969.
- FELICIANI GIORGIO, *I diritti fondamentali dei cristiani e l'esercizio dei "munera docendi et regendi"*, in CORECCO EUGENIO - HERZOG NIKLAUS - SCOLA ANGELO (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico)*, Freiburg-Milano, 1981.
- FELICIANI GIORGIO, *I diritti e i doveri dei fedeli in genere e dei laici in specie. Le associazioni*, in FERRARI SILVIO (a cura di), *Il nuovo Codice di diritto canonico*, Bologna, 1983.
- FELICIANI GIORGIO, *Il diritto di associazione dei fedeli dal Concilio al Codice*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 3, 1990.
- FELICIANI GIORGIO, *Il diritto di associazione e la sua possibilità di realizzazione nell'ordinamento canonico* in AYMANS WINFRIED - GERINGER KARL TH. - SCHMITZ HERIBERT (a cura di), *Das konsoziative Element in der Kirche. Akten des VI. Internationalen Kongresses für Kanonisches Recht: München, 14.-19. September 1987*, St. Otilien, 1989.
- FELICIANI GIORGIO, *Il diritto di associazione nella Chiesa: autorità, autonomia dei fedeli e comunione ecclesiale*, in ASSOCIAZIONE CANONISTICA ITALIANA (a cura di), *Le associazioni nella Chiesa. Atti del XXIX Congresso Nazionale di Diritto Canonico. Trieste, 7-10 settembre 1998*, Città del Vaticano, 1999.
- FELICIANI GIORGIO, *Il Popolo di Dio*, Bologna, 2003.
- FELICIANI GIORGIO, *Le basi del diritto canonico*, Bologna, 1984.
- FELICIANI GIORGIO, *Sul diritto di associazione nella Chiesa*, in *Rivista del Clero italiano*, 63, 1982.
- FELICIANI GIORGIO, *Tradizione e innovazione nella organizzazione diocesana e parrocchiale*, in CHIARELLI BALDASSARRE (a cura di), *La Chiesa particolare nel Codice del post-Concilio*, Roma-Monopoli, 2005.
- FERLITO SERGIO, *Le comunità hanno diritti?*, in TEDESCHI MARIO (a cura di), *Comunità e soggettività*, Cosenza, 2006.
- FERNANDEZ ARRUTY JOSÉ ANGEL, *La costumbre y la "communio" en la Iglesia*, in PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a

cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici. Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati*, Città del Vaticano, 1994.

- FERNANDEZ CASTAÑO JOSÉ, *Giuridicità della Chiesa*, in *Apollinaris*, LXII, 1989.
- FERRANTE EDOARDO, *La nuova "azione di classe" in Italia*, in *Contr. impr./Europa*, 2011.
- FERRANTE MARIO, *I presupposti dell'atto giuridico: capacità, legittimazione e idoneità dell'oggetto*, in AA.VV., *L'atto giuridico nel diritto canonico*, Città del Vaticano, 2002.
- FERRANTE MARIO, *Sull'inattualità del divieto di costituzione di fondazioni fiduciarie di culto disposte per testamento*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1999, I.
- FERRANTE VINCENZO, *Mobbing, discriminazioni in ragione del sesso e tutela inibitoria*, in *Lav. giur.*, 2001.
- FERRARA ETTORE - MAZZAMUTO SALVATORE - VERDE GIOVANNI, *Alcune proposte in materia di giustizia civile*, in *Foro it.*, 2000, V.
- FERRARA FRANCESCO, *Teoria delle persone giuridiche*, Napoli, 1915.
- FERRARA LEONARDO, *Censure e continuità nelle vicende dello Stato italiano: in particolare, il corporativismo fascista e quello cattolico (a proposito del libro di S. Cassese, Lo Stato fascista, Bologna, Il Mulino, 2010)*, in *Ist. feder.*, 2011.
- FERRARA LEONARDO, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione. La dissoluzione del concetto di interesse legittimo nel nuovo assetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, 2003.
- FERRARA LEONARDO, *I riflessi sulla tutela giurisdizionale dei principi dell'azione amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento: verso il tramonto del processo di legittimità?*, in *Dir. amm.*, 2006.
- FERRARA LEONARDO, *L'interesse legittimo alla riprova della responsabilità patrimoniale*, in *Dir. pubbl.*, 2010.
- FERRARA LEONARDO, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007.

- FERRARA LEONARDO, *La partecipazione tra “illegittimità” e “illegalità”*. *Considerazioni sulla disciplina dell’annullamento non pronunciabile*, in *Dir. amm.*, 2008.
- FERRARA LEONARDO, *Note critiche sulla natura giuridica degli ordini professionali*, in *Dir. amm.*, 2011.
- FERRARA ROSARIO - SICARDI STEFANO (a cura di), *Itinerari e vicende del diritto pubblico in Italia. Amministrativisti e costituzionalisti a confronto*, Padova, 1998.
- FERRARA ROSARIO, *Consumatore (protezione del) nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Torino, 1989.
- FERRARA ROSARIO, *Contributo allo studio della tutela dei consumatori. Profili pubblicistici*, Milano, 1983.
- FERRARA ROSARIO, *Il procedimento amministrativo visto dal “terzo”*, in *Dir. proc. amm.*, 2003.
- FERRARA ROSARIO, *Interesse e legittimazione al ricorso (Ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993.
- FERRARA ROSARIO, *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993.
- FERRARESE MARIA ROSARIA, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti tra Stati e mercati*, Bologna, 2000.
- FERRARESE MARIA ROSARIA, *Mercati e globalizzazione. Gli incerti cammini del diritto*, in *Pol. dir.*, 1998.
- FERRARI ERMINIO - RAMAJOLI MARGHERITA - SICA MARCO (a cura di), *Il ruolo del giudice di fronte alle decisioni amministrative per il funzionamento dei mercati*, Torino, 2006.
- FERRARI GENNARO, *La tutela dell’interesse nella giurisprudenza dei T.A.R.*, in *Riv. amm. Rep. ital.*, 1986.
- FERRARI GIUSEPPE FRANCO, *Giustizia amministrativa in diritto comparato*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VII, Torino, 1991.
- FERRARI SILVIO (a cura di), *Il nuovo Codice di diritto canonico*, Bologna, 1983.
- FERRI CORRADO, *L’azione inibitoria prevista dall’art. 1469-sexies c.c.*, in *Riv. dir. proc.*, 1996.

- FERROGLIO GIUSEPPE, *Circoscrizioni ed enti territoriali della Chiesa*, Torino, 1946.
- FESTA CARMINE, *La legittimazione ad agire per la tutela degli interessi diffusi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984.
- FIDONE GIANFRANCESCO, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività*, Torino, 2012.
- FIGORILLI FABRIZIO, *L'azione popolare: profili generali*, in ASTONE FRANCESCO - MANGANARO FRANCESCO - ROMANO TASSONE ANTONIO - SAITTA FABIO (a cura di), *Cittadinanza ed azioni popolari*, Soveria Mannelli, 2010.
- FIGUEROA RAFAEL, *La "persona standi in iudicio" en la legislación eclesiástica*, Roma, 1971.
- FINOCCHIARO FRANCESCO, *Intervento alla III Tavola rotonda*, in AA.VV., *Persona e ordinamento nella Chiesa. Atti del II Congresso Internazionale di Diritto Canonico (Milano 10-16 settembre 1973)*, Milano, 1975.
- FINZI, ENRICO *Il possesso dei diritti*, Milano, 1968 (Ristampa ed. 1915).
- FISICHELLA RINO (a cura di), *Il Concilio Vaticano II. Recezione e attualità alla luce del Giubileo*, Cinisello Balsamo, 2000.
- FISTETTI FRANCESCO, *Comunità*, Bologna, 2003.
- FLORA ACHILLE (a cura di), *Mezzogiorno e politiche di sviluppo. Regole, valori, capitale sociale*, Napoli, 2001.
- FOGLIASSO EMILIO, *Circa la rettificazione dei confini tra la Teologia morale e il Diritto canonico*, in *Salesianum*, XIII, 1951.
- FOGLIASSO EMILIO, *Pio XII e il Diritto pubblico ecclesiastico*, in *Salesianum*, XXI, 1959.
- FOIS SERGIO, (voce) *Legalità (principio di)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, 1973.
- FOIS SERGIO, *La crisi della legalità. Raccolta di scritti*, Milano, 2011.
- FOLMER JOHN J., *Promoting and protecting rights in the Church: an introduction*, in *The Jurist*, 46, 1986.
- FONDERICO FRANCESCO, (voce) *Ambiente (tutela dell')*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. I, Roma, 2007.

- FORCHIELLI GIUSEPPE, *Il concetto di “pubblico” e “privato” nel diritto canonico. (Appunti di storia e di critica della sistematica)*, in AA.VV., *Studi di storia e diritto in onore di Carlo Calisse*, vol. II, Milano, 1940.
- FORNÉS JUAN, *Criteri di distinzione tra pubblico e privato nell’ordinamento canonico*, in *Fidelium Iura*, I, 1991.
- FORNÉS JUAN, *La noción de “status” en Derecho Canónico*, Pamplona, 1975.
- FORNÉS JUAN, *Legalidad y flexibilidad en el ejercicio de la potestad eclesiástica*, in VIANA ANTONIO (a cura di), *La dimensión de servicio en el gobierno de la Iglesia*, Navarra, 1999.
- FORSTHOFF ERNST, *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, 1973.
- FORTE BRUNO, *La Chiesa della Trinità. Saggio sul mistero della Chiesa comunione e missione*, Cinisello Balsamo, 1995.
- FORTE BRUNO, *Missio de Trinitate*, in www.clerus.org.
- FORTE BRUNO, *Pluralismo e unità della Chiesa*, in *Asprenas*, 25, 1978.
- FORTE FRANCESCO, *Per una lettura alternativa dell’art. 844 c.c.*, in *Dir. giur.*, 1976.
- FORTI UGO, *In tema di diritti “affievoliti”*, in *Foro it.*, 1938, III.
- FRACCHIA FABRIZIO, *“Specialità” dell’amministrazione e del diritto amministrativo nelle riflessioni di V.E. Orlando, S. Romano, O. Ranelletti e F. Cammeo*, in FERRARA ROSARIO - SICARDI STEFANO (a cura di), *Itinerari e vicende del diritto pubblico in Italia. Amministrativisti e costituzionalisti a confronto*, Padova, 1998.
- FRACCHIA FABRIZIO, *Dalla negazione della risarcibilità degli interessi legittimi all’affermazione della risarcibilità di quelli giuridicamente rilevanti: la svolta della Suprema Corte lascia aperti alcuni interrogativi*, in *Foro it.*, 1999, I.
- FRACCHIA FABRIZIO, *Il rito speciale sugli appalti e la sorte del contratto: un giudizio a geometria variabile e a oggetto necessario nel contesto della concorrenza*, in www.giustamm.it.
- FRACCHIA FABRIZIO, *Le formazioni sociali*, in IDEM, *Manuale di diritto pubblico*, Napoli, 2010.
- FRACCHIA FABRIZIO, *Manuale di diritto pubblico*, Napoli, 2010.

- FRACCHIA FABRIZIO, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002.
- FRACCHIA FABRIZIO, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010.
- FRAGOLA UMBERTO, *Le situazioni giuridiche nel diritto amministrativo*, Napoli, 1939.
- FRANCANZANI MARCELLO MARIA, *Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contenuto nel nuovo processo amministrativo: dall'onere di impugnazione alla pronuncia di inefficacia*, in www.giustizia-amministrativa.it.
- FRANCIOSI FABIO, *Antiche e nuove prospettive di tutela della tutela risarcitoria nei confronti della p.a.*, in *Corr. mer.*, 2007.
- FRANCIOSI LUCIO, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, 1990.
- FRANCESCHELLI VINCENZO - LEHMANN MICHAEL, *La nuova legge tedesca sulle condizioni generali del contratto*, in *Foro it.*, 1978, V.
- FRANCESCO, *Discorso alla Delegazione Ecumenica del Patriarcato di Costantinopoli*, 27 giugno 2015, in www.vatican.va.
- FRANCESCO, *Discorso in occasione dell'Incontro con i Vescovi responsabili del Consiglio Episcopale Latinoamericano (C.E.L.A.M.) in occasione della Riunione generale di Coordinamento - Rio de Janeiro*, 28 luglio 2013, in www.vatican.va.
- FRANCESCO, *Discorso in occasione della commemorazione del 50° anniversario dell'istituzione del Sinodo dei Vescovi - Aula Paolo VI*, in www.vatican.va.
- FRANCESCO, *Discorso in occasione della Veglia di preghiera in preparazione al Sinodo sulla famiglia*, 4 ottobre 2014, in www.vatican.va.
- FRANCESCO, *Discorso per la Conclusione della III Assemblea Generale Straordinaria del Sinodo dei Vescovi*, 18 ottobre 2014, in www.vatican.va.
- FRANCESCO, *Lettera al Segretario Generale del Sinodo dei Vescovi, Em.mo Card. Lorenzo Baldisseri, in occasione dell'elevazione alla dignità episcopale del Sotto-Segretario, Rev.mo Mons. Fabio Fabene*, 1° aprile 2014, in www.vatican.va.

- FRANCESCO, *Omelia per la Concelebrazione Eucaristica con gli Ecc.mi Cardinali residenti in Roma in occasione della Festa di San Giorgio - Cappella Paolina*, 23 aprile 2013, in www.vatican.va.
- FRANCESCO, *Udienza Generale di mercoledì 12 giugno 2013*, in www.vatican.va.
- FRANCESCO, *Udienza generale*, 15 gennaio 2014, in www.vatican.va.
- FRANCHINI CLAUDIO - DELLA CANANEA GIACINTO (a cura di), *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2010.
- FRANCHINI CLAUDIO, *Le autorità indipendenti come figure organizzative nuove*, in CASSESE SABINO - FRANCHINI CLAUDIO (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996.
- FROSINI VITTORIO (a cura di), *Contributi all'analisi del diritto*, Milano, 1964.
- FROSINI VITTORIO, *Le trasformazioni sociali ed il diritto soggettivo*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1968.
- FROSINI VITTORIO, *Situazione giuridica*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVII, Torino, 1970.
- FUCCILLO ANTONIO, *Giustizia e religione. I. Patrimonio ed enti ecclesiastici. La tutela positiva della libertà religiosa tra danno, simboli e privacy. Autodeterminazione, testamento biologico e identità religiosa*, Torino, 2011.
- FUCCILLO ANTONIO, *Volontà degli associati e devoluzione del patrimonio di un'associazione ecclesiastica estinta*, in *Il diritto ecclesiastico*, 105, 1994, II.
- FUCHS JOSEPH, *Magisterium, Ministerium, Regimen. Vom Ursprung einer ekklesiologischen Trilogie*, in *Revue de science et de Philosophie et de Théologie*, 53, 1969.
- FUELLENBACH JOHN, (voce) *Regno di Dio*, in LATOURELLE RENÉ - FISICHELLA RINO (a cura di), *Dizionario di Teologia fondamentale*, Assisi, 1990.
- FUMAGALLI CARULLI OMBRETTA (a cura di), *La Chiesa e il suo diritto. Religione e società*, vol. I, Milano, 1981.
- FUMAGALLI CARULLI OMBRETTA, *Il governo universale della Chiesa e i diritti della persona*, Milano, 2003.

- FUSCO GENNARO, *Le “pie fondazioni” nella legislazione canonica vigente*, in *Diritto e Religioni*, 14, VII, 2/2012.
- GABRIELLI ENRICO, *Appunti su diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi collettivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984.
- GABRIELLI ENRICO, *La legittimazione ad agire per la tutela degli interessi diffusi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984.
- GALGANO FRANCESCO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in BRANCA GIUSEPPE - SCIALOJA ANTONIO (a cura di), *Commentario del codice civile*, Roma-Bologna, 1976.
- GALGANO FRANCESCO, *Le associazioni, le fondazioni, i comitati*, Padova, 1987.
- GALKOWSKI TOMASZ, *Il “quid ius” nella realtà umana e nella Chiesa*, Roma, 1996.
- GALLO CARLO EMANUELE - FOÀ SERGIO, *Accesso agli atti amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2000.
- GALLO CARLO EMANUELE, *La class action nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Urb. app.*, 2010.
- GALLO CARLO EMANUELE, *La partecipazione al procedimento*, in AA.VV., *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, 1992.
- GALLO CARLO EMANUELE, *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino, 2007.
- GALLO CARLO EMANUELE, *Soggetti e posizioni soggettive nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIV, Torino, 1999.
- GAMBARO ANTONIO (a cura di), *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato. Con particolare riguardo alla protezione dell’ambiente e dei consumatori*, Milano, 1976.
- GAMBARO ANTONIO, *Danno ambientale e tutela degli interessi diffusi (una rivisitazione critica del tema delle class actions ed uno studio comparativo delle esperienze occidentali degli anni '90)*, in TRIMARCHI PIETRO (a cura di), *Per una riforma della responsabilità civile per danno all’ambiente*, Milano, 1994.

- GAMBARO ANTONIO, *Il danno ecologico nella recente elaborazione legislativa letta alla luce del diritto comparato*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1986.
- GAMBERINI PAOLO, *Questo Gesù (At 2, 32). Pensare la singolarità di Gesù Cristo*, Ristampa anastatica, Bologna, 2009.
- GANGOITI BENITO, *De jure standi in judicio amministrativo hierarchico et in Altera sectione Signaturae Apostolicae laicorum paroecialium contra decretum Episcopi qui demolitionem paroecialis ecclesiae decernit*, in *Angelicum*, LXV, 1988.
- GANGOITI BENITO, *De tribunalibus competentibus et quidem iure divino quoad actus administrativos episcoporum residentialium*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978.
- GANGOITI BENITO, *Fondamento teologico e missione del diritto della Chiesa*, in PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici. Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati*, Città del Vaticano, 1994.
- GÄNSWEIN GEORG, “*Questa è la volontà di Dio: la vostra santificazione*”. *Considerazioni sul processo di beatificazione e canonizzazione*, in *Ius Ecclesiae*, XVI, 2004.
- GÄNSWEIN GEORG, *Baptismo homo Ecclesiae Christi incorporatur. Zur Rezeption und Interpretation der rechtlichen Bestimmungen über die Kircheng Zugehörigkeit im Codex Iuris Canonici von 1983*, in *Ius Ecclesiae*, IX, n. 1, 1997.
- GARBAGNATI EDOARDO, *Controversie ex art. 28 legge 20 maggio 1970, n. 300 e nuovo rito del lavoro (nota a Trib. Milano, 13 febbraio 1975)*, in *Riv. dir. proc.*, 1975.
- GARBAGNATI EDOARDO, *La giustizia amministrativa*, Milano, 1950.
- GARBAGNATI EDOARDO, *La sostituzione processuale nel nuovo codice di procedura civile*, Milano, 1942.
- GARBAGNATI EDOARDO, *Procedimento di repressione della condotta antisindacale e cosa giudicata*, in *Riv. dir. proc.*, 1981.

- GARBAGNATI EDOARDO, *Profili processuali del licenziamento per motivi antisindacali*, in *Riv. dir. proc.*, 1973.
- GARCÍA BARBARENA TOMÁS, *Personne humaine et personne canonique*, in *L'Année Canonique*, 20, 1976.
- GARCÍA FAILDE JUAN JOSÉ, *Nuevo Derecho Procesal Canónico*, 2° ed., Salamanca, 1992.
- GARCIA HERVAS DOLORES, *Presupuestos constitucionales de gobierno y la función judicial en la Iglesia*, Pamplona, 1989.
- GARCÍA MARTÍN JULIO, *Le norme generali del Codex Iuris Canonici*, Roma, 1996.
- GAROFALO MARIO GIOVANNI, *Interessi collettivi e comportamento antisindacale dell'imprenditore*, Napoli, 1979.
- GAROFALO SALVATORE (a cura di), *Dizionario del Concilio Ecumenico Vaticano II*, Roma, 1969.
- GAROFOLI ROBERTO - FERRARI GIULIA, *Manuale di diritto amministrativo*, 3° ed., Roma, 2010.
- GAROFOLI ROBERTO - FERRARI GIULIA, *Manuale di diritto amministrativo*, 7° ed., Roma, 2014.
- GARRALDA ARIZCUN GABRIEL, *La legitimación en el proceso declarativo de nulidad matrimonial*, in *Cuadernos Doctorales*, 10, 1992.
- GARRONE GABRIEL - DUMONT CHRISTOPHE JEAN - CONGAR YVES (a cura di), *La Chiesa, le chiese orientali, l'ecumenismo*, Roma, 1966.
- GARRONE GABRIEL, *Introduzione al capitolo secondo*, in GARRONE GABRIEL - DUMONT CHRISTOPHE JEAN - CONGAR YVES (a cura di), *La Chiesa, le chiese orientali, l'ecumenismo*, Roma, 1966.
- GARRONE GABRIEL, *Nulla di nuovo, ma tutto nuovo: questo è il segno della fede*, in *L'Osservatore Romano*, 28 novembre 1985.
- GARRONE GABRIEL, *Relatio de Populo Dei - 17.09.1964*, in *Acta Synodalia*, 1965, III/1.
- GASPARRI PIETRO, *Appunti in tema di interesse legittimo*, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1947, III.
- GASPARRI PIETRO, *Gli interessi umani e il diritto*, Bologna, 1951.

- GAUDEMET JEAN, *Réflexions sur le livre I “De normis generalibus” du Code de droit canonique de 1983. Droit de l’église et société civile (XVIII^e-XX^e siècles)*, in *Revue de droit canonique*, 34, 1984.
- GAUDEMET JEAN, *Storia del diritto canonico. Ecclesia et civitas*, Cinisello Balsamo, 1998.
- GAUTHIER ALBERT, *Juridical Persons in the Code of Canon Law*, in *Studia Canonica*, XXV, 1991.
- GAUTHIER ALBERT, *Le persone giuridiche nel Codice del 1983*, in *Angelicum*, LXIX, 1992.
- GAZZONI FRANCESCO, *Manuale di diritto privato*, 15^o ed., Napoli, 2011.
- GAZZONI FRANCESCO, *Manuale di diritto privato*, 8^o ed., Napoli, 2000.
- GEFAELL PABLO, *Fondamenti e limiti dell’oikonomia nella tradizione orientale*, in *Ius Ecclesiae*, XII, 2000.
- GEFAELL PABLO, *La tutela del soggetto nella perdita dell’ufficio*, in *Ius Ecclesiae*, VII, 1995.
- GENTILI AURELIO, *A proposito di “La politica della legalità”*, in *Politeia*, 84, 2006.
- GEROSA LIBERO, *Carisma e diritto nella Chiesa. Riflessioni canonistiche sul “Carisma originario” dei nuovi movimenti ecclesiali*, Milano, 1989.
- GEROSA LIBERO, *Carismi e movimenti nella Chiesa oggi. Riflessioni canonistiche alla chiusura del Sinodo dei Vescovi sui laici*, in *Ius Canonicum*, XXVIII, 1988.
- GEROSA LIBERO, *Diritto ecclesiale e pastorale*, Torino, 1991.
- GEROSA LIBERO, *Introduzione al diritto canonico. Istituzioni generali*, vol. II, Città del Vaticano, 2012.
- GEROSA LIBERO, *L’interpretazione della legge nella Chiesa e nello Stato*, in *Il diritto ecclesiastico*, 116, fasc. IV, 2005, I.
- GEROSA LIBERO, *L’interpretazione della legge nella Chiesa e nello Stato*, in
- GEROSA LIBERO, *Sacro e diritto. Scritti di diritto canonico e di diritto comparato delle religioni*, Milano, 2014.
- GEROSA LIBERO, *Synodalität und Mitverantwortung auf der Ebene der Teilkirche*, in *Theologie und Glaube*, 81, 1991.
- GEROSA LIBERO, *Teologia del diritto canonico: fondamenti storici e sviluppi sistematici*, Lugano, 2005.

- GHERA EDOARDO, *Interessi collettivi e processo del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 1973, I.
- GHERRI PAOLO (a cura di), *Decidere e giudicare nella Chiesa. Atti della VI Giornata canonistica interdisciplinare*, Città del Vaticano, 2012.
- GHERRI PAOLO, *Introduzione al diritto amministrativo canonico. Fondamenti*, Milano, 2015.
- GHERRI PAOLO, *Lezioni di Teologia del Diritto canonico*, 2° rist., Città del Vaticano, 2013.
- GHERRI PAOLO, *Primi appunti per una storia delle origini della Teologia del Diritto (canonico)*, in *Ius Canonicum*, L, 2010.
- GHERRI PAOLO, *Teologia del Diritto canonico: identità, missione e statuto epistemologico*, in *Apollinaris*, LXXX, 2007.
- GHERRO SANDRO (a cura di), *Studi sul primo libro del Codex Iuris Canonici*, Padova, 1993.
- GHERRO SANDRO (a cura di), *Studi sul processo matrimoniale canonico*, Padova, 1991.
- GHERRO SANDRO, *Brevi note sul "privilegio in senso stretto" nella revisione del C.J.C.*, in *Monitor Ecclesiasticus*, CV, 1980.
- GHERRO SANDRO, *Diritto amministrativo canonico*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino, 1990.
- GHERRO SANDRO, *Diritto canonico e "pastoralità" della gerarchia*, in ERRÁZURIZ CARLOS JOSÉ - NAVARRO LUIS (a cura di), *Il concetto di diritto canonico. Storia e prospettive*, Milano, 2000.
- GHERRO SANDRO, *Principi di diritto costituzionale canonico*, Torino, 1992.
- GHERRO SANDRO, *Privilegio, bene comune e interesse privato. Sulla qualificazione giuridica del privilegio in senso stretto secondo i principi costituzionali dell'ordinamento canonico*, Padova, 1977.
- GHEZZI GIORGIO, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XVIII, Torino, 1971.
- GHIDINI GUSTAVO - CERASANI CRISTINA, (voce) *Consumatore (tutela del) (diritti civili)*, in *Enc. dir., agg.*, vol. V, Milano, 2001.
- GHIRLANDA GIANFRANCO, *"Hierarchica Communio". Significato della formula nella "Lumen Gentium"*, Roma, 1980.

- GHIRLANDA GIANFRANCO, *De definitione Ecclesiae universalis, particularis, localis iuxta Concilium Vaticanum II*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXI, 1982.
- GHIRLANDA GIANFRANCO, *De obligationibus et iuribus christifidelium in communioni ecclesiali deque eorum adimpletione et exercitio*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXIII, 1984.
- GHIRLANDA GIANFRANCO, *Il diritto nella Chiesa mistero di comunione: compendio di diritto ecclesiale*, Roma, 1993.
- GHISALBERTI ALESSANDRO, (voce) *Ockham*, in *Enciclopedia Filosofica*, vol. VIII, Milano, 2006.
- GIACCHI ORIO, *Chiesa e Stato nella esperienza giuridica (1933-1980)* in FUMAGALLI CARULLI OMBRETTA (a cura di), *La Chiesa e il suo diritto. Religione e società*, vol. I, Milano, 1981.
- GIACCHI ORIO, *Diritto canonico e dogmatica giuridica moderna*, in *Foro it.*, 1939, IV.
- GIACCHI ORIO, *Il consenso nel matrimonio canonico*, 3° ed., Milano, 1968.
- GIACCHI ORIO, *La causa degli atti amministrativi canonici*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. IV, Padova, 1940.
- GIACCHI ORIO, *La regola del 'quod omnes tangit' nel diritto canonico (can. 101, §1, n.2, c.i.c.)*, in *Ius*, III, 1952.
- GIACCHI ORIO, *Sostanza e forma nel diritto della Chiesa*, in IDEM, *Il consenso nel matrimonio canonico*, 3° ed., Milano, 1968.
- GIACOMAZZO GIACINTO ROMANO, *Sul pubblico uso degli edifici di culto di proprietà privata: premesse ed effetti*, in *Il diritto ecclesiastico*, 68, 1957.
- GIAMPIETRO FRANCO, *Danno all'ambiente e bonifica dei siti contaminati: profili di diritto sostanziale e processuale*, in AA.VV., *Pericolo e danno all'ambiente. La tutela amministrativa, civile e penale. (Atti del Convegno di Rodi Garganico - 9 giugno 2012)*, in www.giuristiambientali.it.
- GIAMPIETRO FRANCO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Milano, 1980.
- GIAMPIETRO FRANCO, *La responsabilità per danno all'ambiente. Profili civili, amministrativi e penali*, Milano, 1988.
- GIANI LOREDANA, *Spunti sulle nozioni di interesse legittimo e giudicato amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1997.

- GIANNINI MASSIMO SEVERO - PIRAS ALDO, (voce) *Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970.
- GIANNINI MASSIMO SEVERO, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973.
- GIANNINI MASSIMO SEVERO, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1965.
- GIANNINI MASSIMO SEVERO, *Diritto amministrativo*, 3° ed., Milano, 1970.
- GIANNINI MASSIMO SEVERO, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, parte I, in *Riv. dir. proc.*, 1963.
- GIANNINI MASSIMO SEVERO, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, parte II, in *Riv. dir. proc.*, 1964.
- GIANNINI MASSIMO SEVERO, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, parte III, *Riv. dir. proc.*, 1964.
- GIANNINI MASSIMO SEVERO, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1937.
- GIANNINI MASSIMO SEVERO, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981.
- GIANNINI MASSIMO SEVERO, *L'attività amministrativa*, Roma, 1962.
- GIANNINI MASSIMO SEVERO, *La giustizia amministrativa*, Roma, 1963.
- GIANNINI MASSIMO SEVERO, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del Convegno di Studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, Padova, 1976.
- GIANNINI MASSIMO SEVERO, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, Milano, 2002.
- GILLES PETER, *Prozeßrechtliche Probleme von verbraucherpolitischer Bedeutung bei den neuen Verbraucherverbandsklagen im deutschen Zivilrecht*, in *Zeitschrift für Zivilprozeß*, 1985.
- GILLET PIERRE, *La personnalité juridique en droit ecclésiastique: spécialement chez les Décrétistes et les Décrétalistes et dans le Code de droit canonique*, Malines, 1927.
- GILSON ÉTIENNE, *Elementi di filosofia cristiana*, Brescia, 1964.
- GIORGIANNI MICHELE, *Il diritto privato e i suoi attuali confini*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1961.

- GIORGIANNI MICHELE, *Obbligazione solidale e parziaria*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XI, Torino, 1965.
- GIOVAGNOLI ROBERTO, *Nullità ed inesistenza dell'atto amministrativo*, in CARINGELLA FRANCESCO - GAROFOLI ROBERTO (a cura di), *Atti amministrativi e autotutela dopo le leggi n. 15 e 80 del 2005*, Torino, 2005.
- GIOVANNI PAOLO II, *Allocuzione ai Vescovi degli Stati Uniti d'America - Los Angeles*, 16 settembre 1987, in *L'Osservatore Romano*, 18 settembre 1987.
- GIOVANNI PAOLO II, *Discorso a conclusione della VI Assemblea Generale Ordinaria del Sinodo dei Vescovi*, 29 ottobre 1983, in www.vatican.va.
- GIOVANNI PAOLO II, *Discorso ai movimenti ecclesiali riuniti per il II Colloquio internazionale*, 2 marzo 1987, n. 2, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, vol. X, 1, Città del Vaticano, 1988.
- GIOVANNI PAOLO II, *Discorso ai Vescovi della Regione Lombardia*, 18 dicembre 1986, in *L'Osservatore Romano*, 19 dicembre 1986.
- GIOVANNI PAOLO II, *Esortazione Apostolica Chiesa in America*, 22 gennaio 1999, in *Enchiridion Vaticanum*, CVIII, 1999.
- GIOVANNI PAOLO II, *Introduzione alla Costituzione Apostolica "Pastor Bonus"*, in *A.A.S.*, LXXX (1988).
- GIOVANNI PAOLO II, *Lettera ai Vescovi del Nicaragua del 29.VI.1982*, in *Il Regno-Documenti*, 17, 1982.
- GIOVANNI XXIII, *Allocuzione all'inaugurazione del Concilio Vaticano II*, 11 ottobre 1962, in *A.A.S.*, LIV (1962).
- GIOVENCO LUIGI - ROMANO ANTONIO, *L'ordinamento comunale*, Milano, 1983.
- GISMONDI PIETRO, (voce) *Acattolici*, in *Enc. dir.*, vol. I, Milano, 1958.
- GISMONDI PIETRO, *Alcuni problemi sulla giustizia amministrativa nell'ordinamento canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 4, 1974.
- GISMONDI PIETRO, *Gli acattolici nel diritto della Chiesa*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, II, 1946.
- GISMONDI PIETRO, *Il diritto della Chiesa dopo il Concilio*, Milano, 1973.
- GISMONDI PIETRO, *L'interesse religioso nella Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1958.

- GIUFFRIDA ARMANDO, *Il “diritto” ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*, Torino, 2012.
- GIUFFRIDA ARMANDO, *La c.d.class action amministrativa: ricostruzione dell’istituto e criticità*, in www.giustamm.it.
- GIULIANI ALESSANDRO, *Giustizia e ordine economico*, Milano, 1997.
- GIUNTA REGIONALE UMBRIA - SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (a cura di), *Quinto Convegno di contabilità pubblica. “Aspetti funzionali ed organizzativi della programmazione”*, Perugia, 1980.
- GIUSSANI ANDREA, *Considerazioni sull’art. 1469-sexies cod. civ.*, in *Riv. dir. priv.*, 1997.
- GIUSSANI ANDREA, *Le mass tort class actions negli Stati Uniti*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1998.
- GIUSSANI ANDREA, *Mass torts e tutela giurisdizionale: modelli di azione giudiziaria collettiva a confronto sotto il profilo della efficienza economica*, in *Resp. civ. prev.*, 2002.
- GIUSSANI ANDREA, *Prospettive di riforma per le class actions*, in *Quest. giust.*, 2005.
- GIUSSANI ANDREA, *Studi sulle class actions*, Padova, 1996.
- GIUSSANI ANDREA, *Un libro sulla storia della class action*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1989.
- GLEIJESES AMEDEO, *Profili sostanziali del processo amministrativo*, Napoli, 1962.
- GOISIS FRANCESCO, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall’ordinamento dell’Unione Europea*, in *Dir. proc. amm.*, I-2012.
- GOLA MARCELLA, *L’applicazione delle norme di diritto privato*, in SANDULLI MARIA ALESSANDRA (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, Milano, 2011.
- GOLDSCHMIDT JAMES, *Der Prozeß als Rechtslage. Eine Kritik des Prozessualen Denkens*, Berlin, 1925.
- GÓMEZ DE AYALA ALFREDO, *Gli infedeli e la personalità nell’ordinamento canonico*, vol. I, Milano, 1971.
- GÓMEZ IGLESIAS VALENTÍN, *Acerca de la autoridad como servicio en la Iglesia*, in PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a

cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici. Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati*, Città del Vaticano, 1994.

- GÓMEZ JUAN ARIAS, *El precepto canónico como norma jurídica o como acto administrativo*, in *Revista española de derecho canónico*, 39, 1983.
- GÓMEZ JUAN ARIAS, *Las fuentes del “ius singulare” y el “acto administrativo”*, in AA.VV., *La norma en el derecho canónico. Actas del III Congreso Internacional de derecho canónico (Pamplona, 10-15 de octubre 1976)*, Pamplona, 1979.
- GOMMENDINGER ALFONS, *Bedeutet die Excommunication Verlust der Kirchengliedschaft*, in *Zeitschrift für katholische Theologie*, 73, 1951.
- GONZÁLEZ DEL VALLE JOSÉ MARIA, *Derechos fundamentales y derechos públicos subjetivos en la Iglesia*, Pamplona, 1971.
- GORDON IGNACIO, *De Curia Romana renovata. Renovatio “desiderata” et renovatio “facta” conferuntur*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LVIII, 1969.
- GORDON IGNACIO, *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXIX, 1972.
- GORDON IGNACIO, *De obiecto primario competentiae Sectionis Alterius Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVIII, 1979.
- GORDON IGNACIO, *De tribunalibus administrativis propositis a Commissione Codici Iuris Canonici recognoscendo et suffragatis ab Episcoporum Synodo*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LVII, 1969.
- GORDON IGNACIO, *Interessi legittimi, diritti soggettivi e giustizia amministrativa ecclesiastica*, in AA.VV., *Persona e ordinamento nella Chiesa. Atti del II Congresso Internazionale di Diritto Canonico (Milano 10-16 settembre 1973)*, Milano, 1975.
- GORDON IGNACIO, *L’oggetto primario della competenza della “Sectio Altera”*, in AA.VV., *De iustitia administrativa in Ecclesia (Studia et Documenta iuris canonici, XI)*, Roma, 1984.

- GORDON IGNACIO, *La responsabilità dell'Amministrazione Pubblica Ecclesiastica*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCVIII, 1973.
- GORDON IGNACIO, *Normae speciales Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LIX, 1970.
- GOTTWALD PETER, *Class action auf Leistung von Schadensersatz nach amerikanischem Vorbild im deutschen Zivilprozeß*, in *Zeitschrift für Zivilprozeß*, 1978.
- GOYENECHÉ SIERVO, *De distinctione inter res iudiciales et administrativas in Iure Canonico*, in AA.VV., *Questioni attuali di diritto canonico: relazioni lette nella sezione di diritto canonico del Congresso Internazionale per il IV centenario della Pontificia Università Gregoriana, 13-17 ottobre 1953*, Roma, 1955.
- GRANERIS GIUSEPPE, *Contributi tomistici alla filosofia del diritto*, Torino, 1949.
- GRASSI STEFANO - CECCHETTI MARCELLO - ANDRONIO ALESSANDRO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999.
- GRASSI STEFANO, (voce) *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Agg. Vol. I, Milano, 2007.
- GRASSO EDUARDO, *Gli interessi della collettività e l'azione collettiva*, in *Riv. dir. proc.*, 1983.
- GRASSO EDUARDO, *I procedimenti camerali e l'oggetto della tutela*, in *Riv. dir. proc.*, 1990.
- GRASSO EDUARDO, *Una tutela giurisdizionale per l'ambiente*, in *Riv. dir. proc.*, 1987.
- GRAZIANI ERMANNINO, (voce) *Legge (diritto canonico)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, 1973.
- GRAZIANI ERMANNINO, *La "causa" del provvedimento canonico come limite agli effetti civili di esso*, in *Il diritto ecclesiastico*, 67, 1975.
- GRAZIANI ERMANNINO, *La riforma del Concordato lateranense: problemi e prospettive*, in *Temi rom.*, 1969.
- GRAZIANI ERMANNINO, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Città del Vaticano, 1973.
- GRAZIANI ERMANNINO, *Postilla al "Discorso generale sull'ordinamento canonico" di Pio Fedele*, in *Il diritto ecclesiastico*, 52, 1941, I.

- GRAZIANI ERMANN0, *Uniformità di concetti nell'unità della scienza giuridica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 69, 1958, II.
- GRAZIANO, *Decretum (Concordia Discordantium Canonum)*, D. I, c. 1.
- GRECO GUIDO (a cura di), *Il sistema della giustizia amministrativa negli appalti pubblici in Europa*, Milano, 2010.
- GRECO GUIDO, *Argomenti di diritto amministrativo*, Milano, 2013.
- GRECO GUIDO, *Argomenti di diritto amministrativo*, vol. II, 4° ed., Milano, 2013.
- GRECO GUIDO, *Contratti e accordi della pubblica amministrazione con funzione transattiva (Appunti per un nuovo studio)*, in *Dir. amm.*, 2005.
- GRECO GUIDO, *Danno ambientale e tutela giurisdizionale*, in *Riv. giur. amb.*, 1987.
- GRECO GUIDO, *Il modello comunitario della procedura di infrazione e il deficit di sindacato di legittimità dell'azione amministrativa in Italia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2010.
- GRECO GUIDO, *Il sistema della giustizia amministrativa negli appalti pubblici in Europa*, Milano, 2010.
- GRECO GUIDO, *L'accertamento autonomo del rapporto nel giudizio amministrativo*, Milano, 1990.
- GRECO GUIDO, *Violazione della disciplina di affidamento degli appalti e sorte del contratto*, in IDEM (a cura di), *Il sistema della giustizia amministrativa negli appalti pubblici in Europa*, Milano, 2010.
- GREGER REINHARD, *Verbandsklage und Prozeßrechtsdogmatik. Neue Entwicklungen in einer schwierigen Beziehung*, in *Zeitschrift für Zivilprozeß*, 2000.
- GREGORIO MAGNO, *Homelia in Ezechielem*, II.
- GRESHAKE GISBERT, *Il Dio Unitrino. Teologia trinitaria (Der Dreieine Gott. Eine trinitarische Theologie)*, 3° ed., Brescia, 2008.
- GRESHAKE GISBERT, *La fede nel Dio trinitario. Una chiave per comprendere, (An den drei-einen Gott glauben. Ein Schlüssel zum Verstehen)*, 4° ed., Brescia, 2012.
- GROCHOLEWSKI ZENON - CÁRCEL ORTÍ VICENTE (a cura di), *Dilexit iustitiam. Studia in honorem Aurelii Card. Sabattani*, Città del Vaticano, 1984.

- GROCHOLEWSKI ZENON *La Segnatura Apostolica nell'attuale fase di evoluzione*, in GROCHOLEWSKI ZENON - CÁRCEL ORTÍ VICENTE (a cura di), *Dilexit iustitiam. Studia in honorem Aurelii Card. Sabattani*, Città del Vaticano, 1984.
- GROCHOLEWSKI ZENON, *Aspetti teologici dell'attività giudiziaria della Chiesa*, in *Monitor Ecclesiasticus*, CX, 1985.
- GROCHOLEWSKI ZENON, *Aspetti teologici dell'attività giudiziaria della Chiesa*, in AA.VV., *Teologia e diritto canonico*, Città del Vaticano, 1987.
- GROCHOLEWSKI ZENON, *Atti e ricorsi amministrativi*, in *Apollinaris*, LVII, 1984.
- GROCHOLEWSKI ZENON, *De ordinatione ac munere tribunalium in Ecclesia ratione quoque habita iustitiae administrativae*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, XLVIII, 1992.
- GROCHOLEWSKI ZENON, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Apostolischen Signatur*, in *Österreichisches Archiv für Kirchenrecht*, XL, 1991.
- GROCHOLEWSKI ZENON, *Giustizia amministrativa nel nuovo Codice di diritto canonico*, in *Angelicum*, LXIII, 1986.
- GROCHOLEWSKI ZENON, *Giustizia amministrativa nel nuovo Codice di Diritto Canonico*, in *Angelicum*, LXIII, 1986.
- GROCHOLEWSKI ZENON, *I tribunali apostolici*, in THÉRIAULT MICHEL - THORN JEAN (a cura di), *Le nouveau Code de droit Canonique. Actes du V Congrès International de Droit Canonique (The new Code of Canon Law. Acts of 5th International Congress of Canon Law)*, vol. I, Ottawa, 1986.
- GROCHOLEWSKI ZENON, *I tribunali regionali amministrativi nella Chiesa*, in AA.VV., *De iustitia administrativa in Ecclesia (Studia et Documenta iuris canonici, XI)*, Roma, 1984.
- GROCHOLEWSKI ZENON, *I tribunali*, in BONNET PIERO ANTONIO - GULLO CARLO (a cura di), *La Curia Romana nella Costituzione Apostolica "Pastor Bonus"*, Città del Vaticano, 1990.
- GROCHOLEWSKI ZENON, *Il sistema dei ricorsi e la giurisdizione dei tribunali amministrativi*, in CANOSA JAVIER (a cura di), *I principi per la revisione del Codice di diritto canonico. La ricezione giuridica del Concilio Vaticano II*, Milano, 2000.

- GROCHOLEWSKI ZENON, *Iustitia administrativa ecclesiastica. Subsidia ad usum studentium*, Città del Vaticano, 1994.
- GROCHOLEWSKI ZENON, *L'autorità amministrativa come ricorrente alla Sectio Altera della Segnatura Apostolica*, in *Apollinaris*, LV, 1982.
- GROCHOLEWSKI ZENON, *La "Sectio Altera" della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alle procedure in essa seguite*, in *Apollinaris*, LIV, 1981.
- GROCHOLEWSKI ZENON, *La giustizia amministrativa presso la Segnatura Apostolica*, in *Ius Ecclesiae*, IV, 1992.
- GROCHOLEWSKI ZENON, *La justicia administrativa ante la Signatura Apostolica*, in *Anuario Argentino de Derecho Canónico*, 4, 1997.
- GROCHOLEWSKI ZENON, *La parte resistente nei processi contenzioso-amministrativi presso la Segnatura Apostolica*, in *Ius Ecclesiae*, III, 1991.
- GROCHOLEWSKI ZENON, *La tutela dei diritti dei fedeli e la composizione stragiudiziale delle controversie*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 8, 1995.
- GROCHOLEWSKI ZENON, *Sub can. 1445*, in MARZOA ÁNGEL - MIRAS JORGE - RODRÍGUEZ OCAÑA RAFAEL (a cura di), *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico*, 2° ed., Pamplona, 1997.
- GROCHOLEWSKI ZENON, *Trasferimento e rimozione del parroco*, in AA.VV., *La parrocchia*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1997.
- GROSSI PAOLO, *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, 2006.
- GROSSI PAOLO, *L'ordine giuridico medievale*, Bari, 1997.
- GROSSI PAOLO, *Aequitas canonica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 27, 1998.
- GROSSI PAOLO, *Codici: qualche conclusione tra un millennio e l'altro*, in CAPPELLINI PAOLO - SORDI BERNARDO (a cura di), *Codici. Una riflessione di fine millennio (Atti dell'incontro di studio. Firenze, 26-28 ottobre 2000)*, Milano, 2002.
- GROSSI PAOLO, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in *Foro it.*, 2002, V.
- GROSSI PAOLO, *L'Europa e il diritto*, Roma-Bari, 2007.
- GROSSI PAOLO, *Novità e tradizione nel diritto sacro*, in *Foro it.*, 1983, V.
- GROSSI PAOLO, *Oltre le mitologie giuridiche della modernità*, in *Quaderni fiorentini*, 29, 2000.

- GROSSI PAOLO, *Prolusione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011.
- GROSSI PAOLO, *Scienza giuridica italiana*, Milano, 2000.
- GROSSI PAOLO, *Storicità del diritto*, in *Apollinaris*, LXXIX, 2006.
- GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *Fondazione del diritto. Tipologia e interpretazione della norma canonica*, Milano, 2001.
- GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali. XXV Incontro di Studio. Villa San Giuseppe - Torino, 29 giugno - 3 luglio 1998*, Milano, 1999.
- GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *Il diritto nel mistero della Chiesa. IV. Prassi amministrativa e procedure speciali*, Città del Vaticano, 2014.
- GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *La parrocchia. Atti del XXIII Incontro di studio del Gruppo Italiano Docenti di Diritto Canonico (Borca di Cadore, 28 giugno-2 luglio 2004)*, Milano, 2005.
- GUALTIERI PIERO, *La tutela degli interessi lesi dal reato fra intervento e costituzione di parte civile*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1996.
- GUARINO ANTONIO, *Diritto ecclesiastico tributario e art. 20 della Costituzione*, 2° ed., Napoli, 2012.
- GUARINO ANTONIO, *Impresa sociale e Onlus: due qualifiche inconciliabili? (Una possibile soluzione dal diritto ecclesiastico)*, in *Diritto e Religioni*, 17, IX, 1/2014.
- GUARINO ANTONIO, *Le Chiese e gli ordinamenti giuridici*, Cosenza, 2008.
- GUARINO ANTONIO, *Obiezione di coscienza e valori costituzionali*, Napoli, 1992.
- GUARINO ANTONIO, *Patrimoni "destinati" e ordinamento italiano*, Cosenza, 2012.
- GUARINO ANTONIO, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1949.
- GUARINO ANTONIO, *Ripensare le Onlus!*, in *Diritto e Religioni*, 11, VI, 1/2011.
- GUARINO GIUSEPPE, *L'organizzazione pubblica*, Milano, 1977.
- GUASTINI RICCARDO, (voce) *Dovere giuridico*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XII, Roma, 1989.

- GUASTINI RICCARDO, *Legalità (principio di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Torino, 1994.
- GUERZONI LUCIANO, *Diritto di associazione, associazionismo spontaneo dei fedeli e "autonomia" delle Chiese locali*, in *Arch. giur.*, 131, 1970.
- GUICCIARDI ENRICO, *I limiti soggettivi del giudicato amministrativo*, in *Giur. it.*, 1941, III.
- GUICCIARDI ENRICO, *Interesse personale, diretto e attuale*, in *Giur. it.*, 1961, III.
- GUICCIARDI ENRICO, *La decisione del "chiunque"*, in *Giur. it.*, 1970, III.
- GUICCIARDI ENRICO, *La giustizia amministrativa*, Padova, 1954.
- GUICCIARDI ENRICO, *La giustizia amministrativa*, 2° ed., Padova, 1957.
- GUICCIARDI ENRICO, *Norme di relazione e norme di azione: giudice ordinario e giudice amministrativo*, in *Giur. it.*, 1951, III.
- GUICCIARDI ENRICO, *Studi di giustizia amministrativa*, Torino, 1967.
- GUINCHARD SERGE, *L'action de groupe en procédure civile française*, in *Rev. int. dr. comp.*, 1990, II.
- GULLO CARLO, *Brevi note sulla gravità della "causa" necessaria per ridurre la chiesa ad uso profano*, in *Forum: A Review of Canon Law and Jurisprudence*, 7, 1996.
- GULLO CARLO, *De las partes en causa*. Commento al tit. IV, parte I, libro VII, in MARZOA ÁNGEL - MIRAS JORGE - RODRÍGUEZ OCAÑA RAFAEL (a cura di), *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico*, vol. IV/1, Pamplona, 2002.
- GURVITCH GEORGES, *Sociology of Law*, 2° ed., London, 1953.
- GUTIERREZ JOSÉ LUIS, *El principio de subsidiariedad y la igualdad radical de los fieles*, in *Ius Canonicum*, XI, 1971.
- GUTIÉRREZ JOSÉ LUIS, *La metodologia nelle cause di canonizzazione*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 16, 2003.
- HÄBERLE PETER, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma, 1993.
- HÄBERLE PETER, *Potere costituente (teoria generale)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IX aggiornato, Roma, 2001.
- HAGEN AUGUST, *Pfarrei und Pfarrer*, in *Die Theologische Quartalschrift*, 114, 1933.

- HAMER JÉRÔME, *La paroisse dans le monde contemporain. Les fondements théologiques d'une pastorale*, in *Nouvelle Revue Théologique*, 86, 1964.
- HANIG ALOIS, *Das juristische Wesen der moralischen Personen*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, V, 1949.
- HANIG ALOIS, *Das ontologische Wesen moralischer Personen nach dem "Codex Iuris Canonici". Die Relationstheorie und CJC*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, IV, 1948.
- HANIG ALOIS, *Innozenz IV. Vater der Fiktionstheorie?*, in *Österreichisches Archiv für Kirchenrecht*, II, 1952.
- HANNAN JEROME DANIEL, *Non-catholic Petitioners and Plaintiffs*, in *The Jurist*, 4, 1944.
- HARRISON PAUL M., *Weber's Categories of Authority and Voluntary Associations*, in *American Sociological Review*, 25, 1960.
- HART HERBERT LIONEL ADOLPHUS, *Definition and Theory in Jurisprudence (1953)*, in FROSINI VITTORIO (a cura di), *Contributi all'analisi del diritto*, Milano, 1964.
- HASSELBACH KAI, *Der Schutz von Verbandsinteressen vor dem EuGH*, in *Zeitschrift für Zivilprozeß*, 1996.
- HAUCK FRIEDRICH, *κοινός - κοινωτός*, in *Grande Lessico del Nuovo Testamento*, vol. V, Brescia, 1969.
- HAURIOU MAURICE, *Teoria dell'istituzione e della fondazione*, Milano, 1967.
- HAYWARD PAUL, *Administrative justice according to the Apostolic Constitution "Pastor Bonus"*, Roma, 1993.
- HAYWARD PAUL, *Changes in ecclesiastical administrative justice brought about by the new competence of the "Sectio altera" of the Apostolic Signatura to award damages*, in *Ius Ecclesiae*, V, 1993.
- HECK PHILIPP, *Begriffsbildung und Interessenjurisprudenz*, Tübingen, 1932.
- HECK PHILIPP, *Interessenjurisprudenz und Gesetzestreue*, Tübingen, 1905.
- HEGGE CHRISTOPH, *Il Vaticano II e i movimenti ecclesiali. Una recezione carismatica*, Roma, 2001.
- HEIMERL HANS, *Der hierarchische Rekurs*, in *Österreichisches Archiv für Kirchenrecht*, XXXV, 1985.

- HEINZ HANSPETER - HEINEMANN HERIBERT, *Gemeinde, Kirchlich*, in *Staatslexikon*, vol. II, Freiburg, 1985.
- HELLWING KONRAD, *Anspruch und Klagerecht. Beiträge zum bürgerlichen und zum prozeßrecht*, Jena, 1900.
- HELLWING KONRAD, *Klagerecht und Klagmöglichkeit*, Leipzig, 1900.
- HENSEN HORST DIETHER, *AGB-Gesetz. Kommentar zum Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen*, in ULMER PETER - BRANDNER ERICH - HENSEN HORST DIETHER (a cura di), *AGB-Recht. Kommentar zu den §§ 305-310 Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch und zum UnterlassungsklagenGesetz*, 10 Auflage, Köln, 2011.
- HERNÁNDEZ OLEGARIO GONZÁLES, *La nuova coscienza della Chiesa e i suoi presupposti storico-teologici*, in BARAÚNA GUILHERME (a cura di), *La Chiesa del Vaticano II. Studi e commenti intorno alla Costituzione dommatica "Lumen Gentium"*, Firenze, 1966.
- HERRANZ JULIÁN, *Autorità, libertà e legge nella comunità ecclesiale*, in FAGIOLO VINCENZO - CONCETTI GINO (a cura di), *La collegialità episcopale per il futuro della Chiesa*, Firenze, 1969.
- HERRANZ JULIÁN, *De principio legalitatis in exercitio potestatis ecclesiasticae*, in AA.VV., *Acta Conventus Internationalis Canonistarum. Romae, diebus 20-25 mai 1968 celebrati*, Città del Vaticano, 1970.
- HERRANZ JULIÁN, *Giustizia e pastoraltà nella missione della Chiesa*, Milano, 2011.
- HERRANZ JULIÁN, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1991.
- HERRANZ JULIÁN, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, in *Ius Ecclesiae*, II, 1990.
- HERRANZ JULIÁN, *Salus animarum, principio dell'ordinamento canonico*, in *Ius Ecclesiae*, XII, 2000.
- HERRANZ JULIÁN, *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, Giuffrè, Milano, 1990.
- HERVADA JAVIER - LOMBARDÍA PEDRO, *El derecho del pueblo de Dios*, Pamplona, 1970.
- HERVADA JAVIER, *Diritto costituzionale canonico*, Milano, 1989.

- HERVADA JAVIER, *El derecho natural en el ordenamiento canónico*, in IDEM, *Vetera et nova. Cuestiones de Derecho Canónico y afines [1958-2000]*, Pamplona, 2004.
- HERVADA JAVIER, *El ordinamiento canónico. I. Aspectos centrales de la construcción del concepto*, Pamplona, 1966.
- HERVADA JAVIER, *I diritti dei soggetti nell'ordinamento canonico*, in *Persona y derecho. Suplemento "Fidelium Iura" de derechos y deberes fundamentales del fiel*, I, 1991.
- HERVADA JAVIER, *Il diritto naturale nell'ordinamento canonico*, in *Ius Ecclesiae*, I, 1989.
- HERVADA JAVIER, *Introduzione critica al diritto naturale*, Milano, 1990.
- HERVADA JAVIER, *La dignidad y la libertad de los hijos de Dios*, in IDEM, *Vetera et nova. Cuestiones de Derecho Canónico y afines [1958-2000]*, Pamplona, 2004.
- HERVADA JAVIER, *La lex naturae e la lex gratiae nella base dell'ordinamento giuridico della Chiesa*, in *Ius Ecclesiae*, III, 1991.
- HERVADA JAVIER, *Las raíces sacramentales del derecho canónico*, in AA.VV., *Sacramentalidad de la Iglesia y sacramentos*, Pamplona, 1983.
- HERVADA JAVIER, *Lecciones propedéuticas de filosofía del derecho*, Pamplona, 1992.
- HERVADA JAVIER, *Pensamientos de un canonista en la hora presente*, Pamplona, 1989.
- HILL RICHARD H., *Commento al can. 127*, in CORIDEN JAMES A. - GREEN THOMAS J. - HEINTSCHEL DONALD E. (a cura di), *The Code of Canon Law. A text and commentary*, New York, 1985.
- HILLING NIKOLAUS, *Das Personenrecht des Codex Iuris Canonici*, Paderborn, 1924.
- HILLING NIKOLAUS, *Die kirchliche Mitgliedschaft nach der Enzyklika "Mystici Corporis Christi" und nach dem C.I.C.*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXXV, 1952.
- HOBBS THOMAS, *Elementi di filosofia. Il corpo - L'uomo*, Torino, 1986.
- HOFFMANN JOSEPH, *La Chiesa e la sua origine*, in LAURET BERNARD - REFOULÉ FRANÇOIS, *Iniziazione alla pratica della Teologia. III. Dogmatica II*, Brescia, 1986.

- HOPT KLAUS J. - BAETGE DIETMAR, *Rechtsvergleichung und Reform des deutschen Rechts-Verbandsklage und Gruppenklage*, in BASEDOW JÜRGEN - HOPT KLAUS J. - KÖTZ HEIN - BAETGE DIETMAR (a cura di), *Die Bündelung gleichgerichteter Interessen im Prozeß. Verbandsklage und Gruppenklage*, Tübingen, 1999.
- HUELS JOHN M., *Determining the correct canonical rules for ambiguous administrative acts*, in *Studia Canonica*, XXXVII, 2003.
- HUIZING PETER, *A proposito della revisione del codice di diritto canonico*, in *Concilium*, III, 1972.
- HUIZING PETER, *Chiesa e contestazione*, in *Concilium*, 8, 1971.
- HUIZING PETER, *De donatione ad causam piam facta a non baptizato. Casus 'theologiae practicae'*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, XLIII, 1954.
- HÜNERMANN PETER - SCHÄFFLER RICHARD (a cura di), *Theorie der Sprachhandlungen und heutige Ekklesiologie. Ein philosophisch-theologisches Gespräch*, Freiburg, 1987.
- IACCARINO ANTONIO, *Il principio di equità nel diritto amministrativo della Chiesa*, in BAURA EDUARDO - CANOSA JAVIER (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano, 2006.
- IACCARINO CARLO MARIA, *L'interesse di categoria e il ricorso giurisdizionale*, in *Foro it.*, 1932, III.
- IACOBONI ALESSANDRO, *Costituzione di parte civile degli enti collettivi e postille in tema di lesione degli interessi superindividuali, alla luce di un decennio di giurisprudenza*, in *Foro. it.*, 1982, II.
- IANNONE FRANCESCO, *Il Popolo di Dio. Convegno con l'Azione cattolica diocesana di Nola*, in <http://youtu.be/CAN-d9Bdxks>.
- IANNONE FRANCESCO, *Una Chiesa per gli altri. Il Concilio Vaticano II e le religioni non cristiane*, Assisi, 2014.
- IANNOTTA LUCIO, (a cura di), *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Torino, 2003.
- IANNOTTA LUCIO, *Atti non autoritativi ed interessi legittimi. Il sindacato sul comportamento della pubblica amministrazione nella giurisdizione sul pubblico impiego*, Napoli, 1984.

- IANNOTTA LUCIO, *Costruzione del “futuro” delle decisioni e Giustizia nell’Amministrazione di risultato*, in IDEM (a cura di), *Economia, diritto e politica nell’amministrazione di risultato*, Torino, 2003.
- IANNOTTA LUCIO, *Diritto comune dello sviluppo: rispetto e soddisfazione dei diritti, efficacia ed economicità delle decisioni*, in FLORA ACHILLE (a cura di), *Mezzogiorno e politiche di sviluppo. Regole, valori, capitale sociale*, Napoli, 2001.
- IANNOTTA LUCIO, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall’interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 1998.
- IANNOTTA LUCIO, *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l’arte di amministrare)*, in *Riv. dir. proc. amm.*, 2005.
- IANNOTTA LUCIO, *Motivi di ricorso e tipologia degli interessi nel processo amministrativo*, vol. I, Napoli, 1989.
- IANNOTTA LUCIO, *Osservazioni e ricostruzione delle vicende giuridiche: il caso emblematico del diritto amministrativo*, in AGAZZI EVANDRO (a cura di), *Valore e limiti del senso comune*, Milano, 2004.
- IANNOTTA LUCIO, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica Amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1999.
- ILLANES JOSÉ LUIS, *La Iglesia ante el nuevo milenio: espiritualidad de comunión y cooperación orgánica*, in *Burgense*, 43, 2002.
- IMBERT JEAN, *Droit canonique et droits de l’homme*, in *L’Année Canonique*, 15, 1971.
- INCITTI GIACOMO, *Il Popolo di Dio. La struttura giuridica fondamentale tra uguaglianza e diversità*, Città del Vaticano, 2000.
- INCITTI GIACOMO, *Il popolo di Dio. La struttura giuridica fondamentale tra uguaglianza e diversità*, Città del Vaticano, 2007.
- INNOCENZO IV, *Apparatus Innocentii papae III super V lib. Decr. et super Decretalibus per eundem D. Inno. editis quae modo sunt insertae in VI lib. Decr.*, Lugduni, 1535.
- INTERGUGLIELMI ANTONIO, *I Decreti singolari nell’esercizio della Potestà amministrativa della Chiesa particolare*, Città del Vaticano, 2012.

- INTERLANDI MARGHERITA, *Brevi riflessioni sui recenti orientamenti giurisprudenziali in tema di ampliamento della legittimazione ad agire nel processo amministrativo*, in www.giustamm.it.
- INVREA FRANCESCO, *Possibilità giuridica e legittimazione*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1939, I.
- IRTI NATALINO, *Introduzione allo studio del diritto privato*, vol. I, Padova, 1990.
- IRTI NATALINO, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998.
- IRTI NATALINO, *Le categorie giuridiche della globalizzazione*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, I.
- IRTI NATALINO, *Rilevanza giuridica*, in *Jus*, 1967.
- ISTITUTO PER LE SCIENZE RELIGIOSE (a cura di), *Conciliorum Oecumenicorum Decreta*, ed. bilingue, Bologna, 1991.
- IUDICA GIOVANNI, *Impugnativa contrattuali e pluralità di interessati*, Padova, 1973.
- IZZI DANIELA, *Discriminazioni di sesso nel rapporto di lavoro: il nuovo regime processuale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1994, II.
- JAEGER NICOLA, *Attività processuali con efficacia normativa e tutela di interessi generali (di serie)*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Segni*, vol. III, Milano, 1967.
- JAEGER NICOLA, *Corso di diritto processuale civile*, Milano, 1956.
- JAEGER NICOLA, *Diritto pubblico e diritto privato nella disciplina del rapporto di lavoro*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951.
- JAEGER PIER GIUSTO, *L'interesse sociale*, Milano, 1972.
- JELLINEK GEORG, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, 1892.
- JELLINEK WALTER, *Gesetz, Gesetzanwendung und Die Zweckmäßigkeitserwägung*, Tübingen, 1913.
- JEMOLO ARTURO CARLO, (voce) *Parrocchia e Parroco*, in *Enc. it.*, vol. XXVI, Roma, 1935.
- JEMOLO ARTURO CARLO, *Esiste un diritto dei fedeli al Sacramento?*, in *Riv. dir. pubbl.*, 7, 1915, II.
- JEMOLO ARTURO CARLO, *L'interesse dei fedeli alla venerazione di un'immagine sacra*, in *Riv. dir. pubbl.*, 11, 1919, II.

- JEMOLO ARTURO CARLO, *La Chiesa post-conciliare e lo Stato*, in *I problemi di Ulisse*, Fasc. LXVI, 1969.
- JEMOLO ARTURO CARLO, *Ricorso di associazioni sindacali nell'interesse della categoria attraverso atti amministrativi*, in *Foro it.*, 1931, III.
- JEMOLO ARTURO CARLO, *Stato, Chiesa e loro organi*, in *Riv. dir. pubbl.*, 16, 1942.
- JOANNES FERNANDO VITTORINO (a cura di), *Le due Chiese*, Milano, 1969.
- JOHNSON JOSEPHUS, *De distinctione inter potestatem iudicalem et potestatem administrativam in iure canonico*, in *Apollinaris*, IX, 1936.
- JOLOWICZ JOHN ANTHONY, *On civil procedure*, Cambridge, 2000.
- JOLOWICZ JOHN ANTHONY, *Protection of Diffuse, Fragmented and Collective Interests in Civil Litigation: English law*, in *Cambridge Law Journal*, 42, 1983.
- JONE HERIBERT, *Commentarium in Codicem Iuris Canonici*, Paderborn, 1948.
- JOULET CHARLES, *L'Église du Verbe Incarné. Essai de Théologie spéculative*, Paris, 1951.
- JOULET CHARLES, *Per una teologia della storia della salvezza*, Napoli, 1972.
- JOURNET CHARLES, *Qui est membre de l'Église?*, in *Nova et vetera*, XXXVI, 1961.
- JUSO RAFFAELE, *Lineamenti di giustizia amministrativa*, Milano, 2012.
- CASSARINO SEBASTIANO, *Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza*, Milano, 1984.
- KARRER OTTO, *Il principio di sussidiarietà nella Chiesa*, in BARAÙNA GUILHERME (a cura di), *La Chiesa del Vaticano II. Studi e commenti intorno alla Costituzione dommatica "Lumen Gentium"*, Firenze, 1966.
- KASPER WALTER, *Chiesa come comunio. Riflessioni sulla ecclesiologia del Vaticano II*, in *Communio*, LXXXIV, 1985.
- KASPER WALTER, *Die Communio-Ekklesiologie als Grundlage für eine erneuerte Pastoral. Überlegungen zur pastoralen Bedeutung der ekklesiologischen Leitidee des II. Vatikanischen Konzils*, Rottemburg am Neckar, 1990.

- KASPER WALTER, *Il futuro dalla forza del Concilio. Sinodo straordinario dei Vescovi 1985*, Brescia, 1986.
- KASPER WALTER, *La Théologie et l'Eglise*, Paris, 1990.
- KASPER WALTER, *Teologia e Chiesa (Theologie und Kirche)*, Brescia, 1989.
- KAUTZER BEN, *La profondità liturgica di ciò che è eticamente mondano*, in *Concilium*, 48, 2012.
- KEHL MEDARD, *Kirche als "Dienstleistungsorganisation"? Theologische Überlegungen*, in *Stimmen der Zeit*, 218, 2000.
- KEHL MEDARD, *La Chiesa. Trattato sistematico di ecclesiologia cattolica*, Cinisello Balsamo, 1995.
- KELLY JOHN NORMAN DAVIDSON, *I simboli di fede nella Chiesa antica. Nascita, evoluzione, uso del credo*, Napoli, 1987.
- KELSEN HANS, *Foundations of Democracy*, in *Ethics*, 66, 1956, II.
- KELSEN HANS, *La dottrina pura del diritto (metodo e concetti fondamentali)*, trad. it. a cura di TREVES RENATO, in *Arch. giur.*, 132, 1933.
- KELSEN HANS, *Reine Rechtslehre (Lineamenti di dottrina pura del diritto)*, Torino, 1967.
- KLITSCHKE DE LA GRANGE ADOLFO, *La giurisdizione ordinaria nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, Padova, 1961.
- KLOSTERMANN FERDINAND - GREINACHER NORBERT - MÜLLER ALOIS - VÖLKL RICHARD, *La Chiesa locale. Diocesi e parrocchie sotto inchiesta. Studi di teologia pastorale - 7*, Brescia, 1970.
- KLOSTERMANN FERDINAND, *Chiesa: evento e istituzione. Riflessioni sulla problematica del potere e dell'istituzione nella Chiesa*, Assisi, 1976.
- KLOSTERMANN FERDINAND, *Teologia pastorale generale della comunità*, in KLOSTERMANN FERDINAND - GREINACHER NORBERT - MÜLLER ALOIS - VÖLKL RICHARD, *La Chiesa locale. Diocesi e parrocchie sotto inchiesta. Studi di teologia pastorale - 7*, Brescia, 1970.
- KOCH HARALD, *Die Verbandsklage in Europa*, in *Zeitschrift für Zivilprozeß*, 2000.
- KOHLER JOSEF, *Gesammelte Beiträge zum Zivilprozeß*, Berlin, 1894.
- KÖHLER JOSEPH, *Lehrbruch der Rechtsphilosophie*, Berlin, 1909.
- KOMONCHAK JOSEPH A., *Ecclesiology and Social Theory*, in *The Thomist*, 43, 1981.

- KOSTER MANNES DOMINIKUS, *Ekklesiologie im Werden*, Paderborn, 1940.
- KÖSTLER RUDOLF, *Rechtspersönlichkeit und Vermögensfähigkeit nach dem päpstlichen Gesetzbuch*, in AA.VV., *Festschrift Ulrich Stutz zum siebzigstem Geburtstag. Dargebracht von Schülern, Freunden und Verehrern (Kirchenrechtliche Abhandlungen, Hefte 117 und 118)*, Stuttgart, 1938.
- KOWAL JANUSZ - LLOBELL JOAQUÍN (a cura di), “*Iustitia et Iudicium*”. *Studi di diritto matrimoniale e processuale canonico in onore di Antoni Stankiewicz*, vol. IV, Città del Vaticano, 2010.
- KRÄMER PETER, *Diözese und Pfarrei. Theologische Leitlinien im kirchlichen Gesetzbuch von 1983*, in *Theologie und Glaube*, 75, 1985.
- KRUKOWSKI JÓSEF, *An vitium quoad meritum ex obiecto competentiae supremi organismi contentioso-administrativi excludendum sit*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978.
- KRUKOWSKI JÓSEF, *Introduzione alla disciplina del diritto amministrativo ecclesiastico*, in *Apollinaris*, LXI, 1988.
- LA VALLE FRANCESCO, *L’interesse legittimo come profilo di ulteriore rilevanza delle libertà e dei diritti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969.
- LABANDEIRA EDUARDO, (a cura di), *Cuestiones de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona, 1992.
- LABANDEIRA EDUARDO, *El objeto del recurso contencioso-administrativo en la Iglesia y los derechos subjetivos*, in *Ius Canonicum*, XX, 1980.
- LABANDEIRA EDUARDO, *El objeto del recurso contencioso-administrativo en la Iglesia y los derechos subjetivos*, in IDEM (a cura di), *Cuestiones de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona, 1992.
- LABANDEIRA EDUARDO, *El recurso jerárquico ante la Curia Romana*, in *Ius Canonicum*, XXX, 1990.
- LABANDEIRA EDUARDO, *Il ricorso gerarchico canonico: “petitum et causa petendi”*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1991.
- LABANDEIRA EDUARDO, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, in *Ius Canonicum*, XXXI, 1991.
- LABANDEIRA EDUARDO, *La Signatura Apostólica y los tribunales administrativos*, in *Ius Canonicum*, XXI, 42, 1981.

- LABANDEIRA EDUARDO, *La tutela de los derechos subjetivos ante la Sección II de la Signatura Apostolica*, in CORECCO EUGENIO - HERZOG NIKLAUS - SCOLA ANGELO (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico)*, Freiburg-Milano, 1981.
- LABANDEIRA EDUARDO, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona, 1988.
- LABANDEIRA EDUARDO, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Milano, 1994.
- LABERTHONNIERE LOUIS, *La notion chrétienne d'autorité. Contribution au rétablissement de l'unanimité chrétienne*, Paris, 1955.
- LADARIA LUIS FRANCISCO, *Che cos'è un dogma? Il problema del dogma nella teologia attuale*, in NEUFELD KARL H. (a cura di), *Problemi e prospettive di teologia dogmatica*, Brescia, 1983.
- LADARIA LUIS FRANCISCO, *Il Dio vivo e vero. Il mistero della Trinità*, 2° ed., Cinisello Balsamo, 2012.
- LAFONT GHISLAIN, *Immaginare la Chiesa cattolica. Linee e approfondimenti per un nuovo dire e un nuovo fare della comunità cristiana*, Cinisello Balsamo, 1998.
- LANCHESTER FULCO, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981.
- LANDI PASQUALE, *La tutela processuale dell'ambiente*, Padova, 1991.
- LANFRANCHI LUCIO (a cura di), *Giusto processo civile e procedimenti decisori sommari*, Torino, 2001.
- LANFRANCHI LUCIO (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003.
- LANFRANCHI LUCIO, (voce) *Procedimenti decisori sommari*, n *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIV, Roma, 1991.
- LANFRANCHI LUCIO, (voce), *Giusto processo*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XV, Roma, 2001.
- LANFRANCHI LUCIO, *I procedimenti cameralei decisori nelle procedure concorsuali e nel sistema della tutela giurisdizionale dei diritti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1989.

- LANFRANCHI LUCIO, *Il diritto processuale e la repressione della condotta antisindacale*, in *Riv. giur. lav.*, 1972, I.
- LANFRANCHI LUCIO, *La roccia non incrinata. Garanzia costituzionale del processo civile e tutela dei diritti*, Torino, 1999.
- LANFRANCHI LUCIO, *Le animulae vagandulae blandulae e l'altra faccia della luna*, in IDEM (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003.
- LANFRANCHI LUCIO, *Nuovo processo del lavoro, Statuto, tutela dei lavoratori e del sindacato*, in *Riv. giur. lav.*, 1973, I.
- LANFRANCHI LUCIO, *Prospettive ricostruttive in tema di art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, in *Rim. trim. dir. poc. civ.*, 1971.
- LANFRANCHI LUCIO, *Riflessioni "de iure condito" e "de iure condendo" sulla tutela cognitiva ordinaria e sommaria*, in *Riv. giur. lav.*, 1982, I.
- LANNE EMMANUEL, *Pluralisme et unité: possibilité d'une diversité de typologies dans une même adhésion ecclésiale*, in *Istina*, 14, 1969.
- LANNE EMMANUEL, (voce) *Chiesa locale*, in GAROFALO SALVATORE (a cura di), *Dizionario del Concilio Ecumenico Vaticano II*, Roma, 1969.
- LANNE EMMANUEL, *Catholiques et orthodoxes. Un dialogue exigeant à un tournant capital*, in *Nouvelle revue de théologie*, 107, 1985.
- LAPERTOSA FLAVIO, *Profili processuali della disciplina delle clausole vessatorie nei contratti con il consumatore*, in *Riv. dir. proc.*, 1998.
- LARENZ KARL, *Storia del metodo nella scienza giuridica*, Milano, 1966.
- LARICCIA SERGIO, *Considerazioni sull'elemento personale dell'ordinamento giuridico canonico*, Milano, 1971.
- LARICCIA SERGIO, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, 1967.
- LARICCIA SERGIO, *Principio costituzionale di eguaglianza e tutela penale dei culti*, in *Arch. giur.*, 171, 1966.
- LARICCIA SERGIO, *Sulla natura giuridica dell'autorizzazione agli acquisti delle persone giuridiche ecclesiastiche*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1967, II.
- LASCHENA RENATO, *Arbitrato nelle controversie amministrative*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. II, Roma, 1988.
- LATOURELLE RENÉ - FISICHELLA RINO (a cura di), *Dizionario di Teologia fondamentale*, Assisi, 1990.

- LATOURELLE RENÉ (a cura di), *Vaticano II: bilancio e prospettive venticinque anni dopo (1962-1987)*, vol. I, Assisi, 1987.
- LATOURELLE RENÉ, (voce) *Rivelazione*, in LATOURELLE RENÉ - FISICHELLA RINO (a cura di), *Dizionario di Teologia fondamentale*, Assisi, 1990.
- LAURET BERNARD - REFOULÉ FRANÇOIS, *Iniziazione alla pratica della Teologia. III. Dogmatica II*, Brescia, 1986.
- LE BRAS GABRIEL, *La Chiesa del diritto. Introduzione allo studio delle istituzioni ecclesiastiche*, Bologna, 1976.
- LE BRAS GABRIEL, *Les origines canoniques du droit administratif*, in AA.VV., *L'évolution du droit public. Études en l'honneur d'Achille Mestre*, Paris, 1956.
- LE GOFF JACQUES, *Il cielo sceso in terra: le radici medievali dell'Europa*, Roma-Bari, 2007.
- LECLERCQ JEAN, *Ecclesia "Corpus Christi" et "Sacramentum Fidei"*, in AA.VV., *Chiesa, diritto e ordinamento della "Societas Christiana" nei secoli XI e XII. Atti della IX Settimana Internazionale di studio. Mendola, 28 agosto-2 settembre 1983 (Miscellanea del Centro Studi Medioevali, XI)*, Milano, 1984.
- LEFEBVRE CHARLES, *De exercitio potestatis iudicialis per organa administrativa. "Verwaltungsgerichtsbarkeit"*, in AA.VV., *Questioni attuali di diritto canonico: relazioni lette nella sezione di diritto canonico del Congresso Internazionale per il IV centenario della Pontificia Università Gregoriana, 13-17 ottobre 1953*, Roma, 1955.
- LEFEBVRE CHARLES, *De nonnullis technicis animadversionibus episcoporum in schema de procedura administrativa*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, XXIX, 1973.
- LEFEBVRE CHARLES, *De recursibus administrativis in iure canonico. Lineamenta historica*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCIX, 1974.
- LEFEBVRE CHARLES, *L'importanza della giurisprudenza nella difesa dei diritti soggettivi*, in FAGIOLO VINCENZO - CONCETTI GINO (a cura di), *La collegialità episcopale per il futuro della Chiesa: dalla prima alla seconda assemblea del Sinodo dei Vescovi*, Firenze, 1969.
- LEGA MICHELE, *Praefatio*, in *S. Romanae Rotae Decisiones seu Sententiae*, I, 1909.

- LEGA MICHELE, *Praelectiones in textum iuris canonici. De iudiciis ecclesiasticis*, Romae, 1896-1901.
- LEGRAND HERVÉ MARIE, *La délimitation des diocèses. La Charge Pastorale des Evêques*, in *Unam Sanctam*, LXXIV, 1979.
- LEGRAND HERVÉ, *La ricezione ecclesiologica della "Lumen Gentium". Riflessioni criteriologiche per un primo bilancio*, in *Synaxis*, III, 2011.
- LEGRAND HERVÉ, *Quarant'anni dopo: che ne è delle riforme ecclesiologiche prese in considerazione dal Vaticano II?*, in *Concilium*, IV, 2005.
- LEIPOLD DIETER, *Verbraucherschutz - Todesstoß oder Überlebenschance für das Bürgerliche Recht?*, in AA.VV., *Studi in onore di Enrico Tullio Liebman*, vol. IV, Milano, 1979.
- LENER ANGELO, *Violazioni di norme di condotta e tutela civile dell'interesse all'ambiente*, in *Foro it.*, 1980, V.
- LEONE GIOVANNI, *Elementi di diritto processuale amministrativo*, Padova, 2008.
- LEVI ALESSANDRO, *Attività lecita individuale e attività discrezionale amministrativa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Federico Cammeo*, Padova, Vol. II, 1933.
- LEVI ALESSANDRO, *Teoria generale del diritto*, Padova, 1967.
- LIBERTINI MARIO, *L'azione inibitoria collettiva in materia di clausole vessatorie (art. 1469 sexies c.c.)*, in *Dir. priv.*, 1996.
- LIBERTINI MARIO, *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto all'ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987.
- LIBERTINI MARIO, *La tutela civile inibitoria*, in *Jus*, 1988, III.
- LIBERTINI MARIO, *Nuove riflessioni in tema di tutela civile inibitoria e di risarcimento del danno*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1995.
- LIBONATI BERARDINO, *Holding e investment trust*, Milano, 1959.
- LICCIARDI GIUSEPPE, *La responsabilità dell'autorità amministrativa ecclesiastica per il provvedimento canonico illegittimo*, in *Dir. fam. pers.*, 2009.
- LIEBMAN ENRICO TULLIO, *Efficacia ed autorità della sentenza*, Milano 1935.

- LIEBMAN ENRICO TULLIO, *L'opera scientifica di J. Goldschmidt e la teoria del rapporto processuale*, in *Riv. dir. proc.*, 1950.
- LIEBMAN ENRICO TULLIO, *Manuale di diritto processuale civile. Principi*, 6° ed., Milano, 2002.
- LIEBMAN ENRICO TULLIO, *Pluralità di legittimati all'impugnazione di un unico atto*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1937.
- LIEBMAN ENRICO TULLIO, *Problemi del processo civile*, Napoli, 1962.
- LIÉGÉ PIERRE ANDRÉ, *L'appartenance à la Église et l'Encyclique "Mystici Corporis"*, in *Revue des sciences philosophiques et théologiques*, 32, 1948.
- LIGUORI FIORENZO, *Azione popolare e tutela del diritto di voto nel processo amministrativo*, Napoli, 1993.
- LIGUORI FIORENZO, *La funzione amministrativa. Aspetti di una trasformazione*, Napoli, 2009.
- LINTON RALPH, *Lo studio dell'uomo*, Bologna, 1973.
- LIOTTA FILIPPO, *Apporti dei glossatori civilisti alla dottrina della persona giuridica*, in *Apollinaris*, LXIII, 1990.
- LIPARI MARCO, *Il recepimento della "direttiva ricorsi": il nuovo processo super-accelerato in materia di appalti e l'inefficacia "flessibile" del contratto*, in www.giustamm.it, n. 4/2010.
- LIPARI NICOLÒ (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, 1974.
- LIPARI NICOLÒ, *Diritti fondamentali e categorie civilistiche*, in *Riv. dir. civ.*, 1996, I.
- LLOBELL JOAQUÍN - BELLO JUAN JOSÉ - DE LEÓN ENRIQUE (a cura di), *Il libro "de processibus" nella codificazione del 1917. Studi e documenti*, vol. II, Milano, 2007.
- LLOBELL JOAQUÍN, *Aspetti del diritto di difesa, il risarcimento dei danni e altre questioni giurisdizionali in alcune recenti decisioni rotali*, in *Ius Ecclesiae*, I, 1989.
- LLOBELL JOAQUÍN, *Associazioni non riconosciute e funzione giudiziaria*, in AYMANS WINFRIED - GERINGER KARL TH. - SCHMITZ HERIBERT (a cura di), *Das konsoziative Element in der Kirche. Akten des VI. Internationalen Kongresses für Kanonisches Recht: München, 14.-19. September 1987*, St. Ottilien, 1989.

- LLOBELL JOAQUÍN, *Associazioni non riconosciute e funzione giudiziaria*, in *Monitor Ecclesiasticus*, CXIII, 1988.
- LLOBELL JOAQUÍN, *Fondamenti teologici del diritto processuale canonico. Sul ruolo del processo per la comprensione dell'essenziale dimensione giuridica della Chiesa*, in ERRÁZURIZ CARLOS JOSÉ - NAVARRO LUIS (a cura di), *Il concetto di diritto canonico. Storia e prospettive*, Milano, 2000.
- LLOBELL JOAQUÍN, *Historia de la motivación de la sentencia canónica*, Zaragoza, 1985.
- LLOBELL JOAQUÍN, *I principi del processo canonico: aporia, mimetismo civilistico o esigenza ecclesiale?*, in *Il diritto ecclesiastico*, 107, 1996, I.
- LLOBELL JOAQUÍN, *Il "petitum" e la "causa petendi" nel contenzioso amministrativo canonico. Profili sostanziali e ricostruttivi alla luce della Costituzione Apostolica "Pastor Bonus"*, in *Ius Ecclesiae*, III, 1991.
- LLOBELL JOAQUÍN, *Il diritto al processo giudiziale contenzioso amministrativo*, in BAURA EDUARDO - CANOSA JAVIER (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano, 2006.
- LLOBELL JOAQUÍN, *Il diritto e il dovere al processo giudiziale nella Chiesa. Note sul magistero di Benedetto XVI circa la necessità di "agire secondo ragione" nella riflessione ecclesiale*, in *Ius Ecclesiae*, IX, 2007.
- LLOBELL JOAQUÍN, *Il patrocinio forense e la "concezione istituzionale" del processo canonico*, in BONNET PIERO ANTONIO - GULLO CARLO (a cura di), *Il processo matrimoniale canonico. Nuova edizione aggiornata e ampliata*, cit., Città del Vaticano, 2010.
- LLOBELL JOAQUÍN, *L'inefficace tutela dei diritti (can. 221): presupposto della giuridicità dell'ordinamento canonico*, in *Fidelium Iura*, VIII, 1998.
- LLOBELL JOAQUÍN, *L'oggetto del contenzioso amministrativo*, in *Ius Ecclesiae*, III, 1991.
- LLOBELL JOAQUÍN, *La nuova "Lex Propria" della Segnatura Apostolica e i principi del processo canonico*, in *Ius Ecclesiae*, XXI, 2009.
- LLOBELL JOAQUÍN, *La struttura del processo contenzioso amministrativo nella nuova "Lex Propria" della Segnatura Apostolica*, in DALLA TORRE GIUSEPPE - MIRABELLI CESARE (a cura di), *Le sfide del diritto. Scritti in onore del Cardinale Agostino Vallini*, Soveria Mannelli, 2009.

- LLOBELL JOAQUÍN, *La tutela giudiziale dei diritti nella Chiesa. Il processo può essere cristiano?*, in CONN JAMES J. - SABBARESE LUIGI (a cura di), *Iustitia in caritate. Miscellanea di studi in onore di Velasio De Paolis*, Città del Vaticano, 2005.
- LLOBELL JOAQUÍN, *Note epistemologiche sul processo canonico*, in BERTOLINO RINALDO - GHERRO SANDRO - LO CASTRO GAETANO (a cura di), *Diritto "per valori" e ordinamento costituzionale della Chiesa. Giornate canonistiche di studio - Venezia 6-7 giugno 1994*, Torino, 1996.
- LLOBELL JOAQUÍN, *Pubblico e privato: elementi di comunione nel processo canonico*, in ASSOCIAZIONE CANONISTICA ITALIANA (a cura di), *La giustizia nella Chiesa: fondamento divino e cultura processualistica moderna. Atti del XXVIII Congresso Internazionale di Diritto Canonico. Cagliari, 9-12 settembre 1995*, Città del Vaticano, 1997.
- LLOBELL JOAQUÍN, *Sentenza: decisione e motivazione*, in AA.VV., *Il processo matrimoniale canonico*, Città del Vaticano, 1988.
- LO CASTRO GAETANO, *"Pubblico" e "privato" nel diritto canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 106, 1995, I.
- LO CASTRO GAETANO, *Condizione del fedele e concettualizzazione giuridica*, in *Ius Ecclesiae*, III, 1991.
- LO CASTRO GAETANO, *I soggetti artificiali di diritto nella dottrina canonica contemporanea*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 12, 1982-1983.
- LO CASTRO GAETANO, *Il diritto della Chiesa, il diritto nella Chiesa. Riflessioni intorno al titolo di una nuova Rivista*, in *Il diritto ecclesiastico*, 101, 1990, I.
- LO CASTRO GAETANO, *Il mistero del diritto. I. Del diritto e della sua conoscenza*, Torino, 1997.
- LO CASTRO GAETANO, *Il mistero del diritto. II. Persona e diritto nella Chiesa*, Torino, 2011.
- LO CASTRO GAETANO, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, Milano, 1985.
- LO CASTRO GAETANO, *L'uomo e la norma*, in GHERRO SANDRO (a cura di), *Studi sul primo libro del Codex Iuris Canonici*, Padova, 1993.

- LO CASTRO GAETANO, *La qualificazione giuridica delle deliberazioni conciliari nelle fonti del diritto canonico*, Milano, 1970.
- LO CASTRO GAETANO, *La rappresentazione giuridica della concezione umana nel diritto canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 92, 1981.
- LO CASTRO GAETANO, *Persona giuridica nel diritto canonico*, in *Dig. disc. priv.*, vol. XIII, Torino, 1995.
- LO CASTRO GAETANO, *Personalità morale e soggettività giuridica nel diritto canonico (Contributo allo studio delle persone morali)*, Milano, 1974.
- LO CASTRO GAETANO, *Scienza giuridica e diritto canonico*, in BERTOLINO RINALDO (a cura di), *Scienza giuridica e diritto canonico*, Torino, 1991.
- LO CASTRO GAETANO, *Vera e falsa crisi del diritto della Chiesa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 89, 1978, I.
- LO IACONO PIETRO, *Impegno politico, facoltà di critica e tutela dei diritti nell'ordinamento canonico (Traendo spunto dalla rimozione di un parroco)*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2004, I.
- LO IACONO PIETRO, *La natura funzionale della personalità giuridica nel diritto ecclesiastico*, Napoli, 2000.
- LO IACONO PIETRO, *Ulteriori considerazioni in tema di impegno politico, libertà di coscienza e tutela dei diritti nell'ordinamento canonico. (Analizzando la documentazione relativa alle vicende di un parroco)*, in *Dir. fam. pers.*, 32, 2008, III.
- LOBINA GIUSEPPE, *Il processo amministrativo*, in *Apollinaris*, XLV, 1972, fasc. 2.
- LOBINA GIUSEPPE, *La competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla "Sectio Altera" e alla problematica rispettiva*, Roma, 1971.
- LOBINA GIUSEPPE, *La difesa dei diritti fondamentali nelle procedure amministrative riguardanti la rimozione dei parroci e la dimissione dei religiosi*, in CORECCO EUGENIO - HERZOG NIKLAUS - SCOLA ANGELO (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico)*, Freiburg-Milano, 1981.

- LOBINA GIUSEPPE, *Rassegna di giurisprudenza della “Sectio Altera” del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (1968-1973)*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCVIII, 1973.
- LOLLI ALESSANDRO, *I limiti soggettivi del giudicato amministrativo*, Milano, 2002.
- LOMBARDI GIORGIO, *Legalità e legittimità*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. IX, Torino, 1963.
- LOMBARDI ROBERTA, *Interesse ad agire e giustiziabilità delle pretese del privato: una lettura oggettivistica del processo amministrativo* (nota a TAR Lazio, II-bis, 19 aprile 2004, n. 3377), in *Foro amm. Tar*, 2004.
- LOMBARDI ROBERTA, *La tutela delle posizioni meta-individuali nel processo amministrativo*, Torino, 2008.
- LOMBARDÍA PEDRO, (voce) *Infieles*, in *Nueva Enciclopedia Jurídica*, vol. XII, Barcelona, 1965.
- LOMBARDÍA PEDRO, *Derecho divino y persona física en el ordinamiento canónico*, in *Themis*, 1960.
- LOMBARDÍA PEDRO, *El estatuto jurídico del catecumeno según los textos del Concilio Vaticano II*, in *Ius Canonicum*, VI, 1966, fasc. II.
- LOMBARDÍA PEDRO, *El estatuto personal en el derecho canónico*, in IDEM, *Escritos de derecho canónico*, vol. II, Pamplona, 1973.
- LOMBARDÍA PEDRO, *Legge, consuetudine ed atti amministrativi nel nuovo Codice di diritto canonico*, in FERRARI SILVIO (a cura di), *Il nuovo Codice di diritto canonico*, Bologna, 1983.
- LOMBARDÍA PEDRO, *Lezioni di diritto canonico*, ed. italiana a cura di LO CASTRO GAETANO, Milano, 1985.
- LOMBARDÍA PEDRO, *Persona jurídica en sentido lato y en sentido extricto. (Contribución a la teoría de la persona moral en el ordenamiento de la Iglesia)*, in AA.VV., *Acta Conventus Internationalis Canonistarum. Romae, diebus 20-25 mai 1968 celebrati*, Città del Vaticano, 1970.
- LOMBARDÍA PEDRO, *Persona jurídica pública y privada en el ordenamiento canónico*, in *Apollinaris*, XCIII, 1990.
- LOMBARDÍA PEDRO, *Principios y técnicas del nuevo Derecho Canónico*, in *Ius Canonicum*, XXI, 1971.

- LOMBARDÍA PEDRO, *Técnica jurídica del nuevo Código (una primera aproximación al tema)*, in AA.VV., *Temas fundamentales en el nuevo Código: XVIII Semana española de derecho canónico*, Salamanca, 1984.
- LOMBARDÍA PEDRO, *Una Ley fundamental para la Iglesia*, in *Ius Canonicum*, VIII, 1968.
- LONERGAN BERNARD, *Il metodo in teologia (Method in Theology*, London, 1971), Brescia, 1975.
- LONGHITANO ADOLFO (a cura di), *Il Codice del Vaticano II. Il fedele cristiano e la condizione giuridica dei battezzati*, Bologna, 1989.
- LONGHITANO ADOLFO, *Il diritto nella realtà ecclesiale*, in AA.VV., *Il diritto nel mistero della Chiesa*, vol. I, Città del Vaticano, 1986.
- LONGHITANO ADOLFO, *Il Popolo di Dio*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *Il diritto nel mistero della Chiesa*, vol. II, Città del Vaticano, 1986.
- LONGOBARDI GAETANINO, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, 2009.
- LOPEZ ALARCÓN MARIANO, *Jerarquía y control administrativo*, in *Ius Canonicum*, XI, 1971.
- LÖSER WERNER (a cura di), *Die römisch-katholische Kirche (Die Kirchen der Welt)*, Frankfurt am Main, 1986.
- LUCARELLI ALBERTO, *Stato di diritto e principio di legalità nel processo di evoluzione della forma di Stato europea. Il Convegno di Napoli del 6 aprile 2004*, in *Rass. parl.*, 46, 2004.
- LUCI FABIO, *Azione per danno ambientale: il nuovo ruolo delle associazioni ambientaliste*, in *Resp. civ. prev.*, 2002.
- LÜDICKE KLAUS - MUBINGHOFF HEINRICH - SCHWENDENWEIN HUGO (a cura di), *Iustus Iudex. Festgabe für Paul Wesemann zum 75. Geburtstag von seinen Freunden und Schülern*, Essen, 1990.
- LÜDICKE KLAUS, *Münsterischer Kommentar zum Codex Iuris Canonici*, Essen, 1985.
- LUGARESI NICOLA, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2015.
- LUGO ANDREA, (voce) *Azione popolare - a) Parte Generale*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959.
- LUGO ANDREA, *Manuale di diritto processuale civile*, Milano, 1979.

- LUIO FRANCESCO PAOLO, (voce) *Opposizione di terzo*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXI, Roma, 1990.
- LUIO FRANCESCO PAOLO, *Appunti di diritto processuale civile. Processo di cognizione*, Pisa, 1990.
- LUIO FRANCESCO PAOLO, *Diritto processuale civile*, vol. I, Milano, 2000.
- LUIO FRANCESCO PAOLO, *Principio del contraddittorio ed efficacia della sentenza verso terzi*, Milano, 1981.
- LUTHER JOERG, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Pol. dir.*, 1989.
- LÜTHGE JÜRGEN, *Die Verbandsklage im Bremischen Naturschutzgesetz*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1980.
- MADDALENA PAOLO, *Giurisdizione contabile e tutela degli interessi diffusi*, in *Cons. Stato*, II, 1982.
- MADDALENA PAOLO, *La responsabilità per danno pubblico ambientale*, in *Tar*, 1984, II.
- MAESTRONI ANGELO, *Associazioni ambientali e interessi diffusi*, in NESPOR STEFANO - DE CESARIS ADA LUCIA (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 1999.
- MAESTRONI ANGELO, *I recenti orientamenti dei giudici amministrativi sulla partecipazione al procedimento amministrativo e sulla legittimazione a agire delle associazioni ambientaliste*, in *Riv. giur. amb.*, 2001.
- MAGNI CESARE, *Corso di diritto ecclesiastico. Le persone, gli uffici, il matrimonio*, Milano, 1942.
- MAGNI CESARE, *Soggetto e persona nel diritto*, in *Il diritto ecclesiastico*, 62, 1951, I.
- MAHONEY EDWARD JOSEPH, *Non-catholics and Marriage Nullity*, in *The Clergy Review*, 34, 1950.
- MANCINI GIOVANNA, *Cittadinanza e status negli antichi e nei moderni*, Pescara, 2000.
- MANCINI PASQUALE STANISLAO - PISANELLI GIUSEPPE - SCIALOJA ANTONIO (a cura di), *Commentario di procedura civile degli Stati sardi*, vol. II, Torino, 1861.
- MANDELLI RICCARDO, *Recenti sviluppi del principio dello stare decisis in Inghilterra e in America*, in *Riv. dir. proc.*, 1979.

- MANDRIOLI CRISANTO, *Corso di diritto processuale civile*, 3° ed., Torino, 1989.
- MANDRIOLI CRISANTO, *Diritto processuale civile*, vol. I, Torino, 2003.
- MANDRIOLI CRISANTO, *Diritto processuale civile*, vol. III, Torino, 2000.
- MANDRIOLI CRISANTO, *Diritto processuale civile. Nozioni introduttive e disposizioni generali*, vol. I, Torino, 2004.
- MANDRIOLI CRISANTO, *Giurisdizione (in generale)*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, vol. IX, Torino, 1993.
- MANGANARO FRANCESCO, *I ragazzi della via Paal, ovvero come tutelare i residenti dalla trasformazione di un parco giochi attrezzato in un'area mercatale*, in *Urb. app.*, 2007.
- MANGANARO FRANCESCO, *L'azione di classe in un'amministrazione che cambia*, in www.giustamm.it.
- MANGANARO FRANCESCO, *Per una democrazia partecipativa*, in FOLLIERI ENRICO - IANNOTTA LUCIO (a cura di), *Studi in memoria di Franco Pugliese*, Napoli, 2010.
- MANGIA ALESSANDRO, *La legittimazione al ricorso giurisdizionale amministrativo delle associazioni private aventi finalità di difesa dell'ambiente*, in *Studium Iuris*, 1996.
- MANGINI MICHELE, *Etica democratica. Una riflessione sui valori etici nella società liberale*, Torino, 2013.
- MANTELLINI GIUSEPPE, *Lo Stato e il codice civile*, vol. III, Firenze, 1883.
- MARCHESI MARIO, *I ricorsi gerarchici presso i dicasteri della Curia Romana*, in *Ius Ecclesiae*, VIII, 1996.
- MARCHESI MARIO, *Il laico e l'amministrazione dei beni della Chiesa*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 3, 1989.
- MARCHETTI BARBARA, *Il principio di precauzione*, in SANDULLI MARIA ALESSANDRA (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011.
- MARCUZZI PIERO GIORGIO, *Distinzione della "potestas regiminis" in legislativa, esecutiva e giudiziaria*, in *Salesianum*, XLIII, 1981.
- MARENGHI ENZO MARIA, *C'era una volta... la partecipazione*, in CASSETTA ELIO - ROMANO ALBERTO - SCOCA FRANCO GAETANO (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli*, vol. I, Padova, 2007.

- MARINO CAFERRA VITO (a cura di), *Per una riforma della giustizia. Confronto con Nicola Buccico, Giovanni Verde, Michele Vietti. Studi per le riforme istituzionali*, Bari, 2002.
- MARINUCCI ELENA SARA CHIARA, *Gli effetti della sentenza inibitoria prevista dall'art. 1469 sexies c.c.*, in *Riv. dir. proc.*, 2002.
- MARITAIN JACQUES, *Il contadino della Garonna. Un vecchio laico s'interroga sul tempo presente*, Brescia, 1969.
- MARITAIN JACQUES, *Tre riformatori*, Morcelliana, Brescia, 1967.
- MARONGIU GIOVANNI, (voce) *Funzione amministrativa*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XIV, Roma, 1989.
- MAROTO PHILIPPUS, *Institutiones Iuris Canonici ad normam Novi Codicis*, Tomo I, Madrid, 1918.
- MAROTZKE WOLFGANG, *Von der schutzgesetzlichen Unterlassungsklage zur Verbandsklage*, Tübingen, 1992.
- MARRONE MATTEO, *Istituzioni di diritto romano. Fatti e negozi giuridici. Persone e famiglia*, Palermo, 1986.
- MARTENS KURT, *Administratives procedures in the Roman catholic Church. Difficulties and Challenges*, in *Ephemerides Theologicae Lovanienses*, LXXVI, 2000.
- MARTENS KURT, *La protection juridique dans l'Église: les tribunaux administratifs, la conciliation et le Due Process*, in *Studia Canonica*, XXXVI, 2002.
- MARTIN RAYMOND, *L'action en représentation conjointe des consommateurs*, in *Semaine Juridique (J.C.P.)*, éd. G., 1994, I.
- MARTINELLI ENRICA, *Spunti per un approfondimento del concetto di discrezionalità nell'ordinamento giuridico della Chiesa*, in BERTOLINO RINALDO - GHERRO SANDRO - MUSSELLI LUCIANO (a cura di), *Diritto canonico e comparazione*, Torino, 1992.
- MARTINES FRANCESCO, *L'azione di classe del d.lgs. 198/2009*:
- MARTINES TEMISTOCLE, *Diritto costituzionale*, 11° ed., Milano, 2005.
- MARTINI AGOSTINO, *Il diritto nella realtà umana*, in AA.VV., *Il diritto nel mistero della Chiesa*, vol. I, Città del Vaticano, 1986.
- MARTINI CARLO MARIA, (voce) *Comunità primitiva*, in *Dizionario teologico interdisciplinare*, vol. I, Torino, 1977.

- MARUOTTI LORENZO, *La tutela degli interessi diffusi e degli interessi collettivi in sede di giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: questioni di giurisdizione e selezione dei soggetti legittimati all'impugnazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1992.
- MARZOA ÁNGEL - MIRAS JORGE - RODRÍGUEZ OCAÑA RAFAEL (a cura di), *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico*, 2° ed., Pamplona, 1997.
- MARZOA ÁNGEL - MIRAS JORGE - RODRÍGUEZ OCAÑA RAFAEL (a cura di), *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico*, vol. IV/2, 3° ed., Pamplona, 2002.
- MARZOA ÁNGEL, *El concepto de parroquia y el nombramiento de párroco*, in *Ius Canonicum*, XXIX, 1989.
- MARZUOLI CARLO - ORSI BATTAGLINI ANDREA, *Unità e pluralità della giurisdizione: un altro secolo di giudice speciale per l'amministrazione?*, in *Dir. pubbl.*, 1997.
- MARZUOLI CARLO, *Carta europea dei diritti fondamentali, amministrazione e soggetti di diritto: dai principi sul potere ai diritti dei soggetti*, in VETTORI GIUSEPPE (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002.
- MARZUOLI CARLO, *Discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale: profili generali*, in *Dir. pubbl.*, 1998.
- MARZUOLI CARLO, *Un diritto "non amministrativo"*, in *Dir. pubbl.*, 2006.
- MASCHKE RICHARD, *Zur Theorie und Geschichte der Popularklage. Erster Beitrag*, in *Zeitschrift für Zivilprozeß*, 1886.
- MASPERO GIULIO, *Uno perché Trino. Breve introduzione al trattato su Dio*, Siena, 2011.
- MASSERA ALBERTO, *Individuo e amministrazione nello Stato sociale: alcune considerazioni sulla questione delle situazioni giuridiche soggettive*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 91, 1945.
- MASSERA ALBERTO, *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, *Dir. pubbl.*, 2008.
- MATERNINI ZOTTA MARIA FAUSTA, *Amministrazione pubblica e beni ecclesiastici. L'amministrazione del patrimonio ecclesiastico negli Accordi di Villa Madama*, Torino, 1998.

- MATERNINI ZOTTA MARIA FAUSTA, *Elementi di diritto amministrativo canonico*, Torino, 2005.
- MATERNINI ZOTTA MARIA FAUSTA, *Lascito per l'asilo parrocchiale e legittimazione ad agire del parroco quale titolare dell'interesse della comunità dei fedeli*, in *Foro Padano*, 37, 1982, I.
- MATERNINI ZOTTA MARIA FAUSTA, *Le associazioni ecclesiali tra pubblico e privato*, in ASSOCIAZIONE CANONISTICA ITALIANA (a cura di), *Le associazioni nella Chiesa. Atti del XXIX Congresso Nazionale di Diritto Canonico. Trieste, 7-10 settembre 1998*, Città del Vaticano, 1999.
- MATINO GENNARO, *Prefazione*, in RUCCIA ANTONIO, *Parrocchia e Comunità*, Bologna, 2007.
- MATTAI GIUSEPPE, (voce) *Giustizia*, in *Dizionario enciclopedico di teologia morale*, Roma, 1973.
- MATTEI UGO - REVIGLIO EDOARDO - RODOTÀ STEFANO (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007.
- MATTEI UGO, *Stare decisis. Il valore del precedente giudiziario negli Stati Uniti d'America*, Milano, 1988.
- MATTHEWS KEVIN, *The Development of Procedures for the Resolution of Conflict in the early Church*, in *Studia Canonica*, XVIII, 1984.
- MAURO TOMMASO, (voce) *Enti ecclesiastici (diritto canonico ed ecclesiastico)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, 1965.
- MAURO TOMMASO, (voce) *Parrocchia*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981.
- MAY GEORGE, *Demokratisierung der Kirche. Möglichkeiten und Grenzen*, Wien-München, 1971.
- MAZZACANE ELIO, *La justa causa dispensationis nello scioglimento del matrimonio per inconsumazione. Contributo alla teoria degli atti amministrativi canonici*, Milano, 1963.
- MAZZAMUTO SALVATORE, *La nozione di rimedio nel diritto continentale*, in VETTORI GIUSEPPE (a cura di), *Remedies in contract. The common rules for a European law*, Padova, 2008.
- MAZZAROLLI LEOPOLDO - PERICU GIUSEPPE - ROMANO ALBERTO - ROVERSI MONACO FABIO ALBERTO - COCA FRANCO GAETANO (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. II, Bologna, 2001.

- MAZZAROLLI LEOPOLDO - PERICU GIUSEPPE - ROMANO ALBERTO - ROVERSI MONACO FABIO ALBERTO - SCOCA FRANCO GAETANO (a cura di), *Diritto amministrativo*, 2° ed., vol. II, Bologna, 2005.
- MAZZAROLLI LEOPOLDO, *Il processo amministrativo come processo di parti e l'oggetto del giudizio*, in *Dir. proc. amm.*, 1997.
- MAZZAROLLI LEOPOLDO, *Interesse al processo e utilità ritraibile dal processo*, in *Foro amm.*, 1973, I.
- MAZZAROLLI LEOPOLDO, *La tutela del cittadino nell'amministrazione: i ricorsi amministrativi*, in MAZZAROLLI LEOPOLDO - PERICU GIUSEPPE - ROMANO ALBERTO - ROVERSI MONACO FABIO ALBERTO - SCOCA FRANCO GAETANO (a cura di), *Diritto amministrativo*, 2° ed., vol. II, Bologna, 2005.
- MAZZILLO GIOVANNI, (voce) *Popolo di Dio*, in CALABRESE GIANFRANCO - GOYRET PHILIP - PIAZZA ORAZIO FRANCESCO (a cura di), *Dizionario di ecclesiologia*, Roma, 2010.
- MAZZIOTTI DI CELSO MANLIO - SALERNO GIULIO MARIA (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale*, Padova, 2002.
- MAZZIOTTI DI CELSO MANLIO, *Riflessioni di un costituzionalista sulla "Lex Ecclesiae Fundamentalis"*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, XXXVIII, 1982.
- MAZZOLENI GILBERTO, *L'assemblea parrocchiale segno di comunione e espressione della partecipazione ecclesiale*, in *Presenza Pastorale*, 7, 1970.
- MAZZONI GIULIANO (diretta da), *Enc. giur. del lavoro*, Padova, 1981.
- MAZZONI GIULIANO, *Manuale di diritto del lavoro*, Milano, 1972.
- MAZZOTTI STEFANO, *La libertà dei fedeli laici nelle realtà temporali (c. 227 C.I.C.)*, Roma, 2007.
- MCKONE KEVIN D., *Ecclesiasticus "ombudsman" tamquam conciliator*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978.
- MEDUGNO MASSIMO, *Le associazioni ambientaliste e il processo*, in *Ambiente*, 1994, X.
- MENCHINI SERGIO (a cura di), *Le azioni seriali*, Napoli, 2008.
- MENCHINI SERGIO, *I limiti oggettivi del giudicato civile*, Milano, 1987.
- MENCHINI SERGIO, *Il giudicato civile*, Torino, 2002.
- MENCHINI SERGIO, *Il processo litisconsortile: struttura e poteri delle parti*, Milano, 1993

- MENCHINI SERGIO, *Rei giudicata civile*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, vol. XVI, Torino, 1997.
- MENDOZA ROBERTO - QUARTO PAOLO, *La legittimazione delle associazioni ambientaliste nei giudizi per danno ambientale*, in *Crit. dir.*, 1991, VI.
- MENGONI LUIGI, *L'acquisto "a non domino"*, Milano, 1949.
- MERINO JOSÉ ANTONIO, *Storia della filosofia francescana*, Milano, 1993.
- MERLONI FRANCESCO, *Amministrazione neutrale e amministrazione imparziale (a proposito dei rapporti tra politica e amministrazione)*, in *Dir. pubbl.*, 1997.
- MERLONI FRANCESCO, *Fortuna e limiti delle cosiddette autorità amministrative indipendenti*, in *Pol. dir.*, 1997.
- MERUSI FABIO - SANVITI GIUSEPPE, *L'ingiustizia amministrativa in Italia: per la riforma del processo amministrativo*, Bologna, 1986.
- MERUSI FABIO, *Creatività giurisprudenziale e finzione. La tutela del terzo nel processo amministrativo nell'ipotesi di attività liberalizzate*, in *Giur. it.*, 2012.
- MERUSI FABIO, *Ragionevolezza e discrezionalità amministrativa*, Napoli, 2011.
- MERUSI FABIO, *Sentieri interrotti della legalità: la decostruzione del diritto amministrativo*, Bologna, 2007.
- MERUSI FABIO, *Servizio pubblico*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XVII, Torino, 1970.
- MESSALE ROMANO, *Preghiera eucaristica della riconciliazione*, II.
- MESSINEO ANTONIO, (voce) *Autorità*, in *Enc. cattolica*, vol. I, Città del Vaticano, 1949.
- MESSINEO FRANCESCO, *La distinzione fra capacità di agire, capacità di disporre e potere di disporre in una sua applicazione*, in *Temi*, 1949.
- MESTRE JEAN LOUIS, *La contribution des droits romain et canonique a l'élaboration du droit administratif*, in *Annuaire européen d'administration publique*, 5, 1982.
- MEUCCI SERENA, *Art. 140-bis. Azione collettiva risarcitoria*, in VETTORI GIUSEPPE (a cura di), *Codice del consumo - Aggiornamento: pratiche commerciali scorrette e azione collettiva*, Padova, 2009.

- MICHAUD-QUANTIN PIERRE, *Universitas. Expressions du mouvement communautaire dans le Moyen-âge latin*, Paris, 1970.
- MICHELI GIAN ANTONIO, *Opere minori di diritto processuale civile*, Milano, 1982.
- MICHIELS GOMMARUS, *De potestate ordinaria et delegata. Commentarius tituli V libri II Codicis Iuris Canonici*, Parisiis, 1964.
- MICHIELS GOMMARUS, *Normae generales iuris canonici. Commentarius Libri I Codicis Iuris Canonici*, 2° ed., vol. II, Parisiis-Tornaci-Romae, 1949.
- MICHIELS GOMMARUS, *Principia generalia de personis in Ecclesia. Commentarius libri II Codicis iuris canonici. Canones praeliminares, 87-106*, 2° ed., Parisiis-Tornaci-Romae, 1955.
- MIELE GIOVANNI, *Funzione pubblica*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. VII, Torino, 1961.
- MIELE GIOVANNI, *La giustizia amministrativa*, in BENVENUTI FELICIANO - MIGLIO GIANFRANCO (a cura di), *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Firenze, 1967.
- MIELE GIOVANNI, *Principi di diritto amministrativo*, Ristampa anastatica 2° ed., vol. I, Padova, 1960.
- MIELE GIOVANNI, *Principi di diritto amministrativo*, vol. I, Pisa, 1945.
- MIELE GIOVANNI, *Questioni vecchie e nuove in materia di distinzione del diritto dall'interesse*, in *Foro it.*, 1940, IV.
- MILANO ANDREA, *La Trinità dei teologi e dei filosofi*, in PAVAN ANTONIO - MILANO ANDREA (a cura di), *Persona e personalismi*, Napoli, 1987.
- MILLER JOHN M., *La Teologia dopo il Vaticano II. Apporti dottrinali e prospettive per il futuro in una interpretazione ecumenica*, Brescia, 1967.
- MINELLI CHIARA, *Rationabilitas e codificazione canonica. Alla ricerca di un linguaggio condiviso*, Torino, 2015.
- MINELLI ZAGRA CHIARA, *Le fonti dello "Ius singolare" nell'ordinamento canonico. L'esperienza delle codificazioni*, Padova, 2000.
- MIRABELLI CESARE, (voce) *Persona fisica (Diritto canonico)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983.
- MIRAS JORGE - CANOSA JAVIER - BAURA EDUARDO (a cura di), *Compendio de derecho administrativo Canónico*, Pamplona, 2001.

- MIRAS JORGE, *Brevi note sul contenzioso amministrativo canonico*, in *Ius Ecclesiae*, III, 1991.
- MIRAS JORGE, *Comisión Pontificia para la interpretación auténtica del CIC. Respuesta auténtica de 29.IV.1987*, in *Ius Canonicum*, XXXI, 1991.
- MIRAS JORGE, *Comisión Pontificia para la Interpretación Auténtica del C.I.C. Respuesta auténtica de 20.VI.1987*, in *Ius Canonicum*, XXXI, 1991.
- MIRAS JORGE, *Derecho al buen gobierno en la Iglesia: una glosa a la doctrina constitucional de Javier Hervada desde el derecho administrativo*, in AA.VV., *Escritos en honor de J. Hervada*, in *Ius Canonicum*, volumen especial, 1999.
- MIRAS JORGE, *El contenzioso-administrativo canónico en la Constitución Apostólica "Pastor Bonus"*, in *Ius Canonicum*, XXX, 1990.
- MIRAS JORGE, *L'oggetto del contenzioso amministrativo*, in BAURA EDUARDO - CANOSA JAVIER (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano, 2006.
- MIRAS JORGE, *Lección II*, in MIRAS JORGE - CANOSA JAVIER - BAURA EDUARDO (a cura di), *Compendio de derecho administrativo Canónico*, Pamplona, 2001.
- MIRAS JORGE, *Renovación de la praxis administrativa en las curias diocesanas*, in AA.VV., *Derecho Canónico en tiempos de cambio: Actas de las XXII Jornadas de Actualidad Canónica de la Asociación Española de Canonistas (Madrid, 3-5 de abril de 2002)*, Salamanca, 2003.
- MIRAS JORGE, *Sentido ministerial de la potestad de gobierno y tutela jurídica en el derecho administrativo canónico*, in *Fidelium Iura*, VII, 1997.
- MIRAS JORGE, *Sub can. 1737*, in MARZOA ÁNGEL - MIRAS JORGE - RODRÍGUEZ OCAÑA RAFAEL (a cura di), *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico*, vol. IV/2, 3º ed., Pamplona, 2002.
- MISSERINI GIUSEPPE, *L'accesso ai documenti amministrativi nella giurisprudenza. Rassegna sistematica delle decisioni emesse nel decennio 1990-2000*, in *Riv. amm.*, 2000.
- MOCCIA LUIGI, *Diritto giurisprudenziale, legislazione e principio di legalità nel mondo di common law*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 42, 1988.

- MODERNE FRANCK, *Sotto il segno del soggettivismo giuridico (considerazioni sull'opera di Eduardo García de Enterría)*, in *Dir. pubbl.*, 2004.
- MODUGNO FRANCO - CELOTTO ALFONSO - RUOTOLO MARCO, *Considerazioni sulla crisi della legge*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, 125-126, 1999.
- MODUGNO FRANCO - MANETTI MICHELA, (voce) *Eccesso di potere amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XII, Roma, 1989.
- MODUGNO FRANCO, (voce) *Funzione*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Milano, 1969.
- MODUGNO FRANCO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995.
- MODUGNO FRANCO, *I diritti del consumatore: una nuova "generazione" di diritti?*, in COCO GIOVANNI (a cura di), *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore. Atti del Convegno (14 dicembre 2007)*, Milano, 2010.
- MODUGNO FRANCO, *Legge, ordinamento giuridico, pluralità degli ordinamenti: saggi di teoria generale del diritto*, Milano, 1985.
- MODUGNO FRANCO, *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XIII, Torino, 1966.
- MOELLER CHARLES, *Struttura e idee della Lumen Gentium*, in MILLER JOHN M., *La Teologia dopo il Vaticano II. Apporti dottrinali e prospettive per il futuro in una interpretazione ecumenica*, Brescia, 1967.
- MOGAVERO DOMENICO, *La condizione giuridica delle associazioni non riconosciute*, in ASSOCIAZIONE CANONISTICA ITALIANA (a cura di), *Le associazioni nella Chiesa. Atti del XXIX Congresso Nazionale di Diritto Canonico. Trieste, 7-10 settembre 1998*, Città del Vaticano, 1999.
- MOLANO EDUARDO, *"Sacra potestas" y servicio a los fieles en el Concilio Vaticano II*, in *Fidelium Iura*, VII, 1997.
- MOLANO EDUARDO, *Dimensiones jurídicas de los sacramentos*, in AA.VV., *Sacramentalidad de la Iglesia y sacramentos*, Pamplona, 1983.
- MOLANO EDUARDO, *La autonomía privada en el ordenamiento canónico. Criterios para su delimitación material y formal*, Pamplona, 1974.
- MOLANO EDUARDO, *La constitución jerárquica de la Iglesia y la sistemática del Código de Derecho Canónico*, in PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae*.

Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici. Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati, Città del Vaticano, 1994.

- MOLANO EDUARDO, *Los derechos naturales de la persona y del fiel ante el ordenamiento canónico*, in CORECCO EUGENIO - HERZOG NIKLAUS - SCOLA ANGELO (a cura di), *Die Grundrechte des Christen in Kirche und Gesellschaft. Akten des IV Internationalen Kongress für Kirchenrecht, (I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società. Atti del IV Congresso Internazionale di Diritto Canonico)*, Freiburg-Milano, 1981
- MOMMSEN THEODOR, *Die Staatsrechte der lateinische Gemeinde Salpensa und Malaca in der Provinz Baetica*, in IDEM, *Gesammelte Schriften. I. Juristische Schriften*, Berlin, 1905.
- MOMMSEN THEODOR, *Gesammelte Schriften. I. Juristische Schriften*, Berlin, 1905.
- MONACCIANI LUIGI, *Azione e legittimazione*, Milano, 1951.
- MONATERI PIER GIUSEPPE, *L'occhio del comparatista sul precedente giudiziario in Italia*, in *Contr. impr.*, 1988.
- MONETA PAOLO, *La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa*, in *Persona y derecho. Suplemento "Fidelium Iura" de derechos y deberes fundamentales del fiel*, III, 1993.
- MONETA PAOLO, (voce) *Giustizia amministrativa (diritto canonico)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XV, Roma, 1989.
- MONETA PAOLO, *Battesimo, appartenenza alla Chiesa e soggezione alle leggi ecclesiastiche (dopo il M.P. Omnium in mentem)*, in AA.VV., *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, Torino, 2011.
- MONETA PAOLO, *Gli strumenti del governo ecclesiastico: l'atto amministrativo*, in ARRIETA JUAN IGNACIO (a cura di), *Discrezionalità e discernimento nel governo della Chiesa*, Venezia, 2008.
- MONETA PAOLO, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, Milano, 1973.
- MONETA PAOLO, *Introduzione al diritto canonico*, 3° ed., Torino, 2013.
- MONETA PAOLO, *Introduzione*, in ASSOCIAZIONE CANONISTICA ITALIANA (a cura di), *Esperienze associative nella Chiesa. Aspetti canonistici, civili e*

fiscali. (Atti del XLV Congresso Nazionale di Diritto Canonico. Salerno, 2-5 settembre 2013), Città del Vaticano, 2014.

- MONETA PAOLO, *La giustizia nella Chiesa*, Bologna, 1993.
- MONETA PAOLO, *La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa*, in *Fidelium Iura*, III, 1993.
- MONETA PAOLO, *La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa*, in *Persona y derecho. Suplemento "Fidelium Iura" de derecho y deberes fundamentales del fiel*, III, 1993.
- MONETA PAOLO, *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico: rimedi amministrativi e giurisdizionali*, in BOLOGNINI FRANCO (a cura di), *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico, civile, amministrativo. Atti dell'incontro interdisciplinare (Macerata, 20 gennaio 1990)*, Milano, 1991.
- MONETA PAOLO, *Nova configuratio obiecti primarii competentiae supremi organismi contentioso-amministrativi*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978.
- MONETA PAOLO, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano, 1984.
- MONTANARI VINCENZO, *Sulla legitimatio ad causam delle associazioni ambientaliste periferiche e di comitati spontanei*, in *Giust. amm.*, 2007.
- MONTECCHIARI TIZIANA, *L'interpretazione dell'art. 13 l. n. 349/1986 negli orientamenti della giurisprudenza in tema di legittimazione delle associazioni ambientaliste a costituirsi parte civile nei processi per reati ambientali*, in *Riv. giur. amb.*, 1996.
- MONTELEONE GIROLAMO, *I limiti soggettivi del giudicato civile*, Padova, 1978.
- MONTESANO LUIGI - ARIETA GIOVANNI, *Trattato di diritto processuale civile*, vol. I, Padova, 2001.
- MONTESANO LUIGI, (voce) *Giurisdizione volontaria*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XV, Roma, 1989.
- MONTESANO LUIGI, *"Dovuto processo" su diritti incisi da giudizi camerali e sommari*, in *Riv. dir. proc.*, 1988.
- MONTESANO LUIGI, *Giudizi camerali su atti e gestioni di società e tutela giurisdizionale di diritti e di interessi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1999.

- MONTESANO LUIGI, *La tutela giurisdizionale dei diritti*, 2° ed., Torino, 1994.
- MONTESANO LUIGI, *Sull'efficacia, sulla revoca e sui sindacati contenziosi dei provvedimenti non contenziosi dei giudici civili*, in *Riv. dir. civ.*, 1986, I.
- MONTESANO LUIGI, *Tutela giurisdizionale dei diritti dei consumatori e dei concessionari di servizi di pubblica utilità nelle normative sulle clausole abusive e sulle autorità di regolazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1997.
- MONTINI GIAN PAOLO, *Economia. Oikonomia*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 6, 1993.
- MONTINI GIAN PAOLO, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali. XXV Incontro di Studio. Villa San Giuseppe - Torino, 29 giugno - 3 luglio 1998*, Milano, 1999.
- MONTINI GIAN PAOLO, *I tempi supplementari nei ricorsi gerarchici presso la Curia Romana e il ricorso alla Segnatura Apostolica. L'art. 136 §2 del Regolamento Generale della Curia Romana tra normativa, prassi e giurisprudenza*, in CONN JAMES J. - SABBARESE LUIGI (a cura di), *Iustitia in caritate. Miscellanea di studi in onore di Velasio De Paolis*, Città del Vaticano, 2005.
- MONTINI GIAN PAOLO, *Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1991.
- MONTINI GIAN PAOLO, *Il tempo utile (can. 201 §2)*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 16, 2003.
- MONTINI GIAN PAOLO, *L'esecuzione delle sentenze della "Sectio Altera" della Segnatura Apostolica. Il significato di una lacuna*, in LÜDICKE KLAUS - MUBINGHOFF HEINRICH - SCHWENDENWEIN HUGO (a cura di), *Iustus Iudex. Festgabe für Paul Wesemann zum 75. Geburtstag von seinen Freunden und Schülern*, Essen, 1990.
- MONTINI GIAN PAOLO, *La giustizia amministrativa dal Concilio al Codice*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, CII, 2013.

- MONTINI GIAN PAOLO, *Modalità procedurali e processuali per la difesa dei diritti dei fedeli. Il ricorso gerarchico. Il ricorso alla Segnatura Apostolica*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 8, 1995.
- MONTINI GIAN PAOLO, *Resarcimiento de daños*, in AA.VV., *Diccionario general de Derecho Canónico*, Pamplona, 2012.
- MONTINI GIAN PAOLO, *Sub can. 1737*, in REDAZIONE DI QUADERNI DI DIRITTO ECCLESIALE (a cura di), *Codice di diritto canonico commentato*, Milano, 2001.
- MONTINI GIOVANNI BATTISTA, *La partisse, cellule de l'ordre social. (Lettera a S.Em. Card. Lèger)*, 18 luglio 1953, in *La Scuola Cattolica*, 81, 1953.
- MOOG FRANÇOIS, *Le recours à la communauté en ecclésiologie au XX^e siècle*, in *Lumen Vitae*, LXI, 2006, IV.
- MORBIDELLI GIUSEPPE, *Il danno ambientale nell'art. 18, l. 349/1986. Considerazioni introduttive*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987.
- MORBIDELLI GIUSEPPE, *Sul regime amministrativo delle autorità indipendenti*, in PREDIERI ALBERTO, *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, vol. I, Firenze, 1997.
- MORELLO AUGUSTO MARIO, *La tutela de los intereses difusos en el derecho argentino*, La Plata, 1999.
- MÖRSDORF KLAUS, *De actibus administrativis in Ecclesia*, in BARTHOLOMEW KIELY (a cura di), *Ius Populi Dei. Miscellanea in honorem Raymundi Bidagor*, vol. III, Romae, 1972.
- MÖRSDORF KLAUS, *De relationibus inter potestatem administrativam et iudicalem in Iure Canonico*, in AA.VV., *Questioni attuali di diritto canonico: relazioni lette nella sezione di diritto canonico del Congresso Internazionale per il IV centenario della Pontificia Università Gregoriana, 13-17 ottobre 1953*, Roma, 1955.
- MÖRSDORF KLAUS, *Der Codex Iuris Canonici und die nichtkatholischen Christen*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXXX, 1961.
- MÖRSDORF KLAUS, *Die Kirchengliedschaft im Lichte der kirchlichen Rechtsordnung*, in *Theologie und Seelsorge*, 36, 1944.
- MÖRSDORF KLAUS, *Kritische Erwägungen zum kanonischen Amtsbegriff*, in AA.VV., *Festschrift für K.G. Hugelmann*, vol. I, Aalen, 1959.

- MÖRSDORF KLAUS, *L'autonomia della Chiesa locale*, in AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del Congresso Internazionale di diritto canonico. Roma, 14-19 gennaio 1970*, Milano, 1972.
- MÖRSDORF KLAUS, *Persona in Ecclesia Christi*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXXXI, 1962.
- MÖRSDORF KLAUS, *Pfarrei (Kirchenrechtliche Übersicht)*, in *Staatslexikon*, 6, 1961.
- MÖRSDORF KLAUS, *Rechtsprechung und Verwaltung im kanonischen Recht*, Freiburg im Brisgau, 1941.
- MORTARA LODOVICO, *Commentario del Codice e delle leggi di procedura civile*, vol. I, Milano, 1923
- MORTARA LODOVICO, *Delle azioni popolari nel diritto positivo vigente*, in IDEM, *Commentario del Codice e delle leggi di procedura civile*, vol. I, Milano, 1923.
- MORTARA LODOVICO, *Per la riforma della legge sui probiviri - 15 giugno 1893*, in *Giur. it.*, 1904, IV.
- MORTATI COSTANTINO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969.
- MORTATI COSTANTINO, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1975.
- MORTATI COSTANTINO, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, Torino, 1959.
- MOUNIER EMMANUEL, *Cos'è il Personalismo?*, Torino, 1949.
- MÜHLEN HERIBERT, *Una mystica Persona. La Chiesa come il mistero dello Spirito Santo in Cristo e nei cristiani: una persona in molte persone (Una mystica Persona. Die Kirche als das Mysterium der Identität des heiligen Geistes in Christus und den Christen: eine Person in vielen Personen)*, Roma, 1968.
- MÜLLER EMIL PETER, *Die Sozialpartner. Verbandsorganisationen, Verbandsstrukturen*, Köln, 1980.
- MÜLLER GERHARD LUDWIG, *La comprensione trinitaria fondamentale della Chiesa nella Costituzione "Lumen Gentium"*, in RODRÍGUEZ PEDRO (a cura di), *L'ecclesiologia trent'anni dopo la "Lumen Gentium"*, Roma, 1995.
- MÜLLER HUBERT, *Comunione ecclesiale e strutture di corresponsabilità: dal Vaticano II al Codice di Diritto Canonico*, in BEYER JEAN - FELICIANI

- GIORGIO - MÜLLER HUBERT (a cura di), *Comunione ecclesiale e strutture di corresponsabilità*, Roma, 1990.
- MÜLLER HUBERT, *De episcoporum electione iuxta Concilium Vaticanum II*, in BEYER JEAN - BONNET PIERO ANTONIO - DE PAOLIS VELASIO (a cura di), *Investigationes Theologico-Canonicae: Facultas Iuris Canonici editionem huius voluminis curavit et simul cum eiusdem Facultatis alumnis Id R.p. Wilhelm Bertrams Aetatis suae 70*, Roma, 1978.
 - MUSSELLI LUCIANO - TEDESCHI MARIO, *Manuale di diritto canonico*, 2° ed., Bologna, 2005.
 - MUSSELLI LUCIANO, *Chiesa cattolica e comunità politica*, Padova, 1975.
 - MUSY ALBERTO MARIA, *La protezione dei consumatori in Italia. Rilievi comparatistica sul nostro modello di tutela*, Milano, 2001.
 - MYERS JOHN J., *The Juridical Dimension of Communion in the Universal Church. The Munus Petrinum and the College of Bishops Primatial Power and Service to the Particular churches*, in PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici. Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati*, Città del Vaticano, 1994.
 - NANNI LIBERO, *L'evoluzione storica della parrocchia*, in *La Scuola Cattolica*, 81, 1953.
 - NAPOLITANO GIULIO, *Analisi economica del diritto pubblico*, in CASSESE SABINO (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Milano, 2006.
 - NAPOLITANO GIULIO, *I beni pubblici e le "tragedie nell'interesse comune"*, in *Annuario AIPDA 2006*, Milano, 2007.
 - NAPOLITANO GIULIO, *Le associazioni private "a rilievo pubblicistico"*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1994.
 - NARDELLI AURORA, *Gli interessi diffusi fra "riconoscimento legale" e legittimazione a ricorrere: gli ordinamenti dottrinari e giurisprudenziali sulla legitimatio ad causam da parte dei portatori di interessi diffusi*, in *Nuova Rassegna*, 1999.
 - NASI ANTONIO, (voce) *Interesse ad agire*, in *Enc. dir.*, vol. XXII, Milano, 1972.

- NASTI IVANA, *Tutela risarcitoria del consumatore per condotta anticoncorrenziale: una decisione difficile* in *Corr. giur.*, 2003.
- NATALI PAOLO, *Comunità religiosa e vita di quartiere*, Alba, 1976.
- NATOLI UGO, *Il diritto soggettivo*, Milano, 1943.
- NAVARRO LUIS - PUIG FERNANDO (a cura di), *Il fedele laico. Realtà e prospettive*, Milano, 2012.
- NAVARRO LUIS, *Clergy and new ecclesial movement. Juridical issues*, in *Studia Canonica*, XLVI, 2012.
- NAVARRO LUIS, *Diritto di associazione e associazioni di fedeli*, Milano, 1993.
- NAVARRO LUIS, *El derecho de asociación de los fieles y la autoridad eclesiástica*, in *Fidelium Iura*, VIII, 1998.
- NAVARRO LUIS, *La condizione giuridica del laico nella canonistica dal Concilio Vaticano II ad oggi*, in NAVARRO LUIS - PUIG FERNANDO (a cura di), *Il fedele laico. Realtà e prospettive*, Milano, 2012.
- NAVARRO LUIS, *La tutela giudiziaria dei soggetti senza personalità giuridica canonica*, in *Ius Ecclesiae*, IX, 1997.
- NAVARRO LUIS, *Le forme tipiche di associazione dei fedeli*, in ASSOCIAZIONE CANONISTICA ITALIANA (a cura di), *Le associazioni nella Chiesa. Atti del XXIX Congresso Nazionale di Diritto Canonico. Trieste, 7-10 settembre 1998*, Città del Vaticano, 1999.
- NAVARRO LUIS, *Persone e soggetti nel diritto della Chiesa. Temi di diritto della persona*, Roma, 2000.
- NAVARRO VALLS RAFAEL, *Las asociaciones sin personalidad en derecho canónico*, in AYMANS WINFRIED - GERINGER KARL TH. - SCHMITZ HERIBERT (a cura di), *Das konsoziative Element in der Kirche. Akten des VI. Internationalen Kongresses für Kanonisches Recht: München, 14.-19. September 1987*, St. Ottilien, 1989.
- NAZIANZENO GREGORIO, *Orationes*, XLV, 23: PG 36, 655.
- NAZIANZENO GREGORIO, *Orationes*, XXIX, 16 (SC 250, 210), in *I cinque discorsi teologici*, Roma, 1986.
- NENCIONI GIOVANNI, *Sostituzione e legittimazione*, in *Foro it.*, 1935, IV.
- NEUFELD KARL H. (a cura di), *Problemi e prospettive di teologia dogmatica*, Brescia, 1983.

- NEUNHEUSER BURKHARD, *Chiesa universale e Chiesa locale*, in BARAÙNA GUILHERME (a cura di), *La Chiesa del Vaticano II. Studi e commenti intorno alla Costituzione dommatica "Lumen Gentium"*, Firenze, 1966.
- NICODEMO MASSIMILIANO, *La "class action" nell'ordinamento italiano e nell'Ue*, in *Dir. prat. soc.*, 2008, I.
- NICOLÒ ROSARIO, *Istituzioni di diritto privato*, vol. I, Milano, 1962.
- NIGRO MARIO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in *Pol. dir.*, 1975.
- NIGRO MARIO, *Giustizia amministrativa*, 4° ed., Bologna, 1989.
- NIGRO MARIO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 34, 1980.
- NIGRO MARIO, *L'art. 32 della legge urbanistica e l'individuazione degli interessi legittimi*, in *Foro it.*, 1962, I.
- NIGRO MARIO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1987, V.
- NIGRO MARIO, *Ma che cos'è questo interesse legittimo? Interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, in *Foro amm.*, 64, 1988, II.
- NIGRO MARIO, *Ma che cos'è questo interesse legittimo? Interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, in IDEM, *Scritti giuridici*, vol. III, Milano, 1996.
- NIGRO MARIO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. dir. proc.*, 1980.
- NIGRO MARIO, *Scritti giuridici*, vol. III, Milano, 1996.
- NIGRO MARIO, *Silvio Spaventa e la giustizia amministrativa come problema politico*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonino Papaldo*, Milano, 1975.
- NIGRO MARIO, *Studi sulla funzione organizzativa della pubblica amministrazione*, Milano, 1966.
- NIGRO MARIO, *Sulla natura giuridica del processo di cui all' art. 27, n. 4, della legge sul Consiglio di Stato*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1954.
- NOTARO LUIGI, *Sulla tutela dei diritti della comunità ecclesiale. Appunti giurisprudenziali*, in *Monitor Ecclesiasticus*, CXIII, 1998.
- O'CONNOR JAMES I. (a cura di), *The Canon Law Digest*, vol. VIII, Mundelein, 1978.

- OCCHIENA MASSIMO, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, 2002.
- OCCHIOCUPO NICOLA, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Milano, 1984.
- OCHOA XAVIER, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, vol. III, Città del Vaticano, 1972.
- OCKHAM GUGLIELMO DI, *Opus XC dierum - cap. VI - Ad nota brocardium contra juristas*, in DE MURALT ANDRÉ, *L'unité de la philosophie politique de Scot, Occam et Suarez au libéralisme contemporain*, Paris, 2002.
- OJETTI BENEDETTO, *De Romana Curia commentarium in Constitutionem apostolicam "Sapienti Consilio", seu de Curiae plana reformatione*, Roma, 1910.
- OLIVERO GIUSEPPE, *Intorno al problema del diritto soggettivo nell'ordinamento canonico*, Torino, 1948.
- OLIVERO GIUSEPPE, *Le parti nel giudizio canonico*, Milano, 1941.
- OLIVERO GIUSEPPE, *Sur le problème du droit subjectif dans le droit canonique*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, III, 1947.
- OLIVIERI GIUSEPPE, *Danno ambientale e tutela*, in BARETTONI ARLERI ALBERTO (a cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, 1989.
- OLSON MANCUR, *The logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, London, 1966.
- ONCLIN WILLEM, *Considerationes de iurium subiectivorum in Ecclesia fundamentatoac natura*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, VIII, 1952.
- ONCLIN WILLEM, *De personalitate morali vel canonica*, in AA.VV., *Acta Conventus Internationalis Canonistarum. Romae, diebus 20-25 mai 1968 celebrati*, Città del Vaticano, 1970.
- ONCLIN WILLEM, *De recognoscendis normis generalibus Codicis iuris canonici*, in *Communicationes*, III, 1971.
- ONCLIN WILLEM, *Membres de l'Église, personnes dans l'Église*, in *L'année Canonique*, 9, 1965.
- ONCLIN WILLEM, *Opera consultorum in parandis canonum schematibus*, in *Communicationes*, III, 1971.
- ONCLIN WILLEM, *Principia generalia de fidelium associationibus*, in *Apollinaris XXVI*, 1963.

- ONIDA VALERIO, *I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in AMATO GIULIANO - BARBERA AUGUSTO (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984.
- ONORATO PIERLUIGI, *Tutela giudiziaria dell'ambiente e associazioni ambientaliste*, in *Questione giustizia*, 2005, III.
- ORESTANO ANDREA, *Interessi seriali, diffusi e collettivi: profili civilistici di tutela*, in MENCHINI SERGIO (a cura di), *Le azioni seriali*, Napoli, 2008.
- ORESTANO RICCARDO, (voce) *Azione in generale. Storia del problema*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959.
- ORESTANO RICCARDO, *Azione, diritti soggettivi, persone giuridiche*, Bologna, 1978.
- ORESTANO RICCARDO, *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto: linee di una vicenda concettuale*, in *Jus*, 1960.
- ORESTANO RICCARDO, *Il "problema delle persone giuridiche" in diritto romano*, vol. I, Torino, 1968.
- ORLANDI ERSILIO, *L'azione popolare nella nuova legge sull'ordinamento delle autonomie locali*, in *Amm. it.*, 1993, II.
- ORLANDO VITTORIO EMANUELE (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1924.
- ORLANDO VITTORIO EMANUELE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. II, 3, Milano, 1935.
- ORLANDO VITTORIO EMANUELE, *Scritti vari di diritto pubblico e scienza politica*, Milano, 1940.
- ORLINI FRANCESCA, *Ancora sulla legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste*, in *Riv. giur. amb.*, 2007.
- ORSI BATTAGLINI ANDREA - MARZUOLI CARLO, *La Cassazione sul risarcimento del danno arrecato dalle pubbliche amministrazioni: trasfigurazione e morte dell'interesse legittimo*, in *Dir. pubbl.*, 1999.
- ORSI BATTAGLINI ANDREA, *"L'astratta e infeconda idea". Disavventure dell'individuo nella cultura giuspubblicistica (A proposito di tre libri di storia del pensiero giuridico)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 29, 1989.
- ORSI BATTAGLINI ANDREA, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia "non amministrativa" (Sonntagsgedanken)*, Milano, 2005.

- ORSI BATTAGLINI ANDREA, *Attività vincolata e situazioni soggettive*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1998.
- ORSI BATTAGLINI ANDREA, *Gli accordi sindacali nel pubblico impiego*, Milano, 1982.
- ÖRSY LADISLAS, *Moral Theology and Canon Law*, in *The Furrow*, 16, 1965.
- ORTIZ MIGUEL ÁNGEL, *I ricorsi gerarchici*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali. XXV Incontro di Studio. Villa S. Giuseppe - Torino, 29 giugno - 3 luglio 1998*, Milano, 1999.
- ORTIZ MIGUEL ÁNGEL, *I ricorsi gerarchici*, in *Ius Ecclesiae*, II, 1999.
- OTTAVIANI ALFREDO, *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, 4° ed., Città del Vaticano, 1958.
- OTTAVIANO VITTORIO, *Considerazioni sugli enti pubblici strumentali*, Padova, 1959.
- PACE ALESSANDRO, *Diritti fondamentali al di là della Costituzione?*, in *Pol. dir.*, 1993.
- PACE ALESSANDRO, *Interrogativi sulla legittimità costituzionale della nuova "class action"*, in *Riv. dir. proc.*, 2011.
- PACE ALESSANDRO, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, 2° ed., Padova, 1990.
- PAGLIANTINI STEFANO, *L'azione di nullità tra legittimazione e interesse*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2011.
- PAGNI ILARIA, *L'azione di classe nel nuovo art. 140 bis: le situazioni soggettive tutelate, l'introduzione del giudizio e l'ammissibilità della domanda*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, I.
- PALADIN LIVIO, *Azione popolare*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. II, Torino, 1958.
- PALICI DI SUNI PRAT ELISABETTA, *I diritti al procedimento. Profili di diritto comparato*, Torino, 1994.
- PALLAVICINI ABD AL-WAHID, *La comunità come mediatrice tra l'individuo e lo stato*, in TEDESCHI MARIO (a cura di), *La libertà religiosa*, vol. III, Soveria Mannelli, 2002.
- PALMIERI ALESSANDRO, *Trasposizione della direttiva sulle clausole abusive e statutory format: una strada obbligata per la tutela del consumatore europeo?*, in *Corr. giur.*, 2002.

- PALOMBINO FULVIO MARIA, *Interessi diffusi e protezione internazionale dell'ambiente*, in FOIS PAOLO (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007.
- PAMIO VERONICA, *La Corte di Giustizia si lascia sfuggire un'ulteriore occasione: l'interesse diretto e individuale rimane presupposto ineliminabile per esperire l'azione di annullamento ex art. 230, comma 4, Trattato CE*, in www.giustamm.it.
- PANIZO ORALLO SANTIAGO, *Temas procesales y nulidad matrimonial*, Madrid, 1999.
- PAOLANTONIO NINO, *L'interesse legittimo come (nuovo) diritto soggettivo (in margine a Cons. Stato, Ad. plen., 23 marzo 2011, n. 3)*, in www.giustamm.it.
- PAOLINI RENATA, *Considerazioni generali sulla l. 9 dicembre 1977, n. 903: in particolare sul procedimento speciale ex art. 15*, in *Dir. lav.*, 1981, I.
- PAOLO (8 ad ed.), in *D.47.23.1*.
- PAOLO VI, *Discorso ai partecipanti al I Congresso Internazionale di Diritto Canonico*, in AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del Congresso Internazionale di diritto canonico. Roma, 14-19 gennaio 1970*, Milano, 1972.
- PAOLO VI, *Discorso inaugurale in occasione dell'apertura del Sinodo dei Vescovi - 22 settembre 1974*, in CAPRILE GIOVANNI, *Il Sinodo dei Vescovi. Terza Assemblea Generale (27 settembre - 26 ottobre 1974)*, Roma, 1975.
- PAOLO VI, *Discorso per l'inizio dei lavori della I Assemblea Generale Ordinaria del Sinodo dei Vescovi*, 30 settembre 1967, in www.vatican.va.
- PAOLO VI, *L'istituzione giuridica della Chiesa come tutela dell'ordine spirituale*, in *Insegnamenti di Paolo VI*, vol. XI, Città del Vaticano, 1973.
- PAOLO VI, Lettera Apostolica in forma di *Motu Proprio "Apostolica Sollicitudo"*, 15 settembre 1965, in *A.A.S.*, LVII (1965).
- PAOLO VI, *Natura e valore pastorale delle norme giuridiche nella Chiesa*, in *Insegnamenti di Paolo VI*, vol. XI, Città del Vaticano, 1973.
- PAPALEONI MARCO, *Repressione della condotta antisindacale*, in *Dig. disc. priv. - Sez. comm.*, vol. XII, Torino, 1996.

- PAPROCKI THOMAS JOHN JOSEPH, *Parish Closings and Administrative Recourse to the Apostolic See: Recent Experiences of the Archdioceses of Chicago*, in *The Jurist*, 55, 1995.
- PAPROCKI THOMAS JOHN JOSEPH, *Rights of Christians in the local Church: Canon Law procedures in light of Civil Law principles of administrative justice*, in *Studia Canonica*, XXIV, 1990.
- PARDOLESI ROBERTO, *Il problema degli interessi collettivi e i problemi dei giuristi*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del Convegno di Studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, Padova, 1976.
- PAREYSON LUIGI, *Verità e interpretazione*, Milano, 1971.
- PARISIO VERA (a cura di), *I processi amministrativi in Europa tra celerità e garanzia*, Milano, 2009.
- PARLATO VITTORIO, *I diritti dei fedeli nell'ordinamento canonico*, Torino, 1998.
- PASINI STEFANO MARIA, *Il metodo nel diritto. Il rapporto tra teologia, filosofia e diritto nella riflessione canonistica contemporanea*, Città del Vaticano, 2002.
- PASSAGNOLI GIOVANNI, *Nullità speciali*, Milano, 1995.
- PASTORI GIORGIO, *Discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Foro amm.*, 1987, II.
- PATRONI GRIFFI FILIPPO, *Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, in www.federalismi.it.
- PATRONI GRIFFI FILIPPO, *Note in tema di tutela giudiziaria degli interessi diffusi*, in *Giust. civ.*, 1980, II.
- PATTI SALVATORE, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1980.
- PATTI SALVATORE, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979.
- PAULSON STANLEY L, *Teorie giuridiche e Rule of Law*, in COMANDUCCI PAOLO - GUASTINI RICCARDO (a cura di), *Analisi e diritto 1992. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Torino, 1992.
- PAVAN ANTONIO - MILANO ANDREA (a cura di), *Persona e personalismi*, Napoli, 1987.
- PAVISIC ALBORNOZ DAVID, *La nozione di personalità morale della Chiesa cattolica nel Codice di Diritto Canonico*, in *Salesianum*, LXX, 2008, I.

- PEJIĆ PIUS MATHAEUS, *De fontibus et argumentis iuridicis in Constitutione “Lumen Gentium”*, Roma, 1969.
- PEKELIS ALESSANDRO, *Azione*, in *Nuovo Dig. it.*, vol. II, Torino, 1937.
- PELLEGRINI GRINOVER ADA, *Il nuovo processo brasiliano del consumatore*, in *Riv. dir. proc.*, 1991.
- PELLEGRINI GRINOVER ADA, *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi nel sistema brasiliano*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984.
- PELLEGRINI GRINOVER ADA, *Le azioni collettive ibero-americane: nuove questioni sulla legittimazione e la cosa giudicata*, in *Riv. dir. proc.*, 2003.
- PELLEGRINI GRINOVER ADA, *Le garanzie costituzionali del processo nelle azioni collettive*, in AA.VV., *Studi in onore di Enrico Allorio*, vol. I, Milano, 1989.
- PELLEGRINI GRINOVER ADA, *Mandado de segurança collettivo: legittimazione, oggetto e cosa giudicata*, in AA.VV., *Studi in onore di Vittorio Denti*, vol. III, Padova, 1994.
- PELLEGRINI GRINOVER ADA, *Significato sociale, politico e giuridico della tutela degli interessi diffusi*, in *Riv. dir. proc.*, 1999.
- PELLEGRINO PIERO, *Gli status ed il principio di eguaglianza nell'ordinamento canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 84, 1973, I.
- PELLICCIA GUERRINO - ROCCA GIANFRANCO (a cura di), *Dizionario degli Istituti di Perfezione*, Roma, 1976.
- PERA GIUSEPPE, *Commento all'art. 28*, in ASSANTI CECILIA - PERA GIUSEPPE (a cura di), *Commento allo Statuto dei diritti dei lavoratori*, Padova, 1972.
- PERFETTI LUCA RAFFAELLO - CLINI ALBERTO, *Class action, interessi diffusi e legittimazione a ricorrere degli enti territoriali nella prospettiva dello statuto costituzionale del cittadino e delle autonomie locali*, in *Dir. proc. amm.*, 2011.
- PERFETTI LUCA RAFFAELLO (a cura di), *Le riforme della l. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità e amministrazione di risultato*, Padova, 2010.
- PERFETTI LUCA RAFFAELLO, *Diritto di azione ed interesse ad agire nel processo amministrativo*, Padova, 2004.

- PERFETTI LUCA RAFFAELLO, *Legittimazione e interesse a ricorrere nel processo amministrativo: il problema delle pretese partecipative*, in *Dir. proc. amm.*, 2009.
- PERICU GIUSEPPE, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, Torino, 1987.
- PERISSET JEAN-CLAUDE, *De officio parochi coetui presbyterorum in solidum concredito*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXII, 1983.
- PERLASCA ALBERTO, “*Oltre alle persone fisiche nella Chiesa ci sono...*” (*can. 113 §2*): *i soggetti dell'ordinamento canonico diversi dalle persone fisiche*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 17, 2004.
- PERLASCA ALBERTO, *L'interpretazione autentica della legge: alcune esemplificazioni*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *Fondazione del diritto. Tipologia e interpretazione della norma canonica*, Milano, 2001.
- PERLINGIERI PIETRO (a cura di), *La legislazione civile annotata*, vol. IV, Napoli, 1985.
- PERLINGIERI PIETRO, *Il diritto alla salute quale diritto della personalità*, in *Rass. dir. civ.*, 1982.
- PERLINGIERI PIETRO, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1984.
- PERLINGIERI PIETRO, *Il principio di legalità nel diritto civile*, in *Rass. dir. civ.*, 1, 2010.
- PERONGINI SERGIO, *La tutela giurisdizionale avverso l'inerzia della pubblica amministrazione e l'interesse pubblico*, in *Dir. e proc. amm.*, II, 2010.
- PETERSEN JULIUS, *Über den Parteibegriff und die Parteifähigkeit*, in *Zeitschrift für Zivilprozeß*, 18, 1893.
- PETRILLO CHIARA, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Roma, 2005.
- PETRONCELLI HÜBLER FLAVIA, *Autorizzazione per gli acquisti di beni*, in PERLINGIERI PIETRO (a cura di), *La legislazione civile annotata*, vol. IV, Napoli, 1985.
- PETRONCELLI HÜBLER FLAVIA, *I beni culturali religiosi. Quali prospettive di tutela*, 3° ed., Napoli, 2008.

- PETRONCELLI HÜBLER FLAVIA, *Intorno ad una legge quadro sulla libertà religiosa*, in *Quaderni del Dipartimento di Filosofia dei Diritti dell'Uomo e della Libertà di Religione*, vol. IX, Napoli, 2004.
- PETRONCELLI MARIO, *Brevi osservazioni sull'esistenza di una distinzione tra diritto pubblico e privato nell'ordinamento canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 55-56, 1944-1945.
- PETRONCELLI MARIO, *Considerazioni sulla personalità giuridica della chiesa parrocchiale*, in *Archivio di diritto ecclesiastico*, 1, 1939.
- PETRONCELLI MARIO, *Contributo alla personalità dell'ufficio sacro nell'ordinamento canonico*, in AA.VV., *Festschrift Ulrich Stutz zum siebzigstem Geburtstag. Dargebracht von Schülern, Freunden und Verehrern (Kirchenrechtliche Abhandlungen, Hefte 117 und 118)*, Stuttgart, 1938.
- PETRONCELLI MARIO, *I soggetti nell'ordinamento canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 53, 1942, I.
- PETRONCELLI MARIO, *Il nuovo codice di diritto canonico*, Napoli, 1987.
- PETRONCELLI MARIO, *Modifica dello statuto di associazione con scopo di culto. Rappresentanza. Poteri del vescovo*, in *Arch. dir. eccl.*, 3, 1941.
- PETRONCELLI MARIO, *Persona e ordinamento nel diritto amministrativo della Chiesa*, in AA.VV., *Persona e ordinamento nella Chiesa. Atti del II Congresso Internazionale di Diritto Canonico (Milano 10-16 settembre 1973)*, Milano, 1975.
- PETRONCELLI MARIO, *Persona fisica e soggetto di diritti e di doveri nell'ordinamento canonico*, in AA.VV., *Acta Conventus Internationalis Canonistarum. Romae, diebus 20-25 mai 1968 celebrati*, Città del Vaticano, 1970.
- PETTINATO SILVESTRO, *"Sollicitudo pro universa Ecclesia". Profili canonistici*, Milano, 1983.
- PETTINATO SILVESTRO, *Associazioni private di fedeli e "debita relatio" con l'autorità ecclesiastica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1986, I.
- PETTINATO SILVESTRO, *Le associazioni dei fedeli*, in LONGHITANO ADOLFO (a cura di), *Il Codice del Vaticano II. Il fedele cristiano e la condizione giuridica dei battezzati*, Bologna, 1989.

- PHILIPS GÉRARD, *La Chiesa e il suo mistero nel Concilio Vaticano II. Storia, testo e commento della Costituzione Lumen Gentium*, Milano, 1983.
- PHILIPS GERARD, *La Chiesa e il suo mistero. Storia, testo e commento della "Lumen Gentium"*, Milano, 1982.
- PHILIPS GERARD, *Le Schéma sur l'Église*, in *De Maand*, 6, 1964.
- PIANA GIANNINO, *Note sull'ecclesiologia del nuovo Codice di diritto canonico*, in *Hermeneutica*, III, 1984.
- PIANO MORTARI VINCENZO, *Ius singulare e privilegium nel pensiero dei Glossatori*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, s.III, XI-XII, 1958, vol. IX.
- PIAZZA IPPOLITO, *Sul rapporto tra principi e regole nella disciplina dei provvedimenti di regolazione delle Autorità indipendenti (nota a Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 marzo 2010, n. 1215)*, in *Foro amm. CdS*, fasc. I, 2011.
- PIAZZA ORAZIO FRANCESCO, *La trinità e la Chiesa. In dialogo con Giacomo Canobbio*, Cinisello Balsamo, 2006.
- PICONE PASQUALE, *I temi generali del diritto amministrativo*, vol. I, Napoli, 2000.
- PICOZZA EUGENIO, (voce) *Processo amministrativo (normativa)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Milano, 1987.
- PICOZZA EUGENIO, *Effettività e giusto processo*, in STICCHI DAMIANI SAVERIO - VETRÒ FRANCESCO (a cura di), *Lezioni di diritto amministrativo europeo*, Torino, 2010.
- PICOZZA EUGENIO, *Le situazioni giuridiche soggettive*, in CHITI MARIO PILADE - GRECO GUIDO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, vol. II, 2° ed., Milano, 2007.
- PICOZZA EUGENIO, *Le situazioni giuridiche soggettive*, in CHITI MARIO PILADE - GRECO GUIDO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, Milano, 1997.
- PIEPER JOSEF, *Sulla giustizia*, 3° ed., Brescia, 1975.
- PIGA FRANCO, *Diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi diffusi e tutela giurisdizionale*, in *Giust. civ.*, 1980, I.
- PIN EMILE, *L'isolamento dell'uomo nella società moderna e la ricerca di una comunità di vita. I piccoli gruppi spontanei e la Chiesa come forma di*

- stare insieme*, in JOANNES FERNANDO VITTORINO (a cura di), *Le due Chiese*, Milano, 1969.
- PINNA GIOVANNI, *Constitutio Apostolica "Regimini Ecclesiae Universae" praesentatur et illustratur ab Exc.mo Joanne Pinna a Secretis Commissionis*, in *Apollinaris*, XLIII, 1970.
 - PINNA GIOVANNI, *Constitutio Apostolica Regimini Ecclesiae Universae praesentatur et illustratur ab Exc. Iohanne Pinna, a Secretis Commissionis*, in *Apollinaris*, XLIII, 1970.
 - PINTO FERDINANDO, *Il procedimento elettorale e le cause ostative: incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità*, in CHELI ENZO (a cura di), *La riforma elettorale*, Firenze, 2007.
 - PINTO GÓMEZ JOSÉ MARIA, *Verba "error iuris sive in procedendo sive in decernendo" in Responso Pontificiae Commissionis Interpretationis*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978.
 - PINTO PIO VITTORIO (a cura di), *Commento alla "Pastor Bonus" e alle norme sussidiarie della Curia Romana*, Città del Vaticano, 2003.
 - PINTO PIO VITTORIO, *Diritto amministrativo canonico. La Chiesa: mistero e istituzione*, Bologna, 2006.
 - PINTO PIO VITTORIO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, Milano, 1977.
 - PIO XII, *Radiomessaggio natalizio al mondo - 24 dicembre 1942*, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. IV, Milano, 1941.
 - PIRAINO SALVATORE, *L'azione nel processo amministrativo*, Milano, 1981.
 - PIRAINO SALVATORE, *L'interesse diffuso nella tematica degli interessi giuridicamente protetti*, in *Riv. dir. proc.*, 1979.
 - PIRAINO SALVATORE, *La funzione amministrativa tra discrezionalità e arbitrio*, Milano, 1990.
 - PIRAS ALDO (a cura di), *Il controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione*, Torino, 1971.
 - PIRAS ALDO, (voce) *Discrezionalità amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, Milano, 1964.
 - PIRAS ALDO, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo. Struttura del giudizio e legittimazione al ricorso*, vol. I, Milano, 1962.

- PIZZORNI REGINALDO, *Il diritto naturale dalle origini a S. Tommaso d'Aquino*, Roma, 1978.
- PIZZORUSSO ALESSANDRO, *Interesse pubblico e interessi pubblici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972.
- PIZZORUSSO ALESSANDRO, *Stato, cittadino, formazioni sociali: introduzione al diritto pubblico*, Bologna, 1979.
- POLICE ARISTIDE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008.
- POLICE ARISTIDE, *Commento all'art. 24 Cost.*, in BIFULCO RAFFAELE - CELOTTO ALFONSO - OLIVETTI MARCO (a cura di), *Commentario alla Costituzione della Repubblica italiana*, vol. I, Torino, 2006.
- POLICE ARISTIDE, *Il giudice amministrativo e l'ambiente: giurisdizione oggettiva o soggettiva?*, in DE CAROLIS DIEGO - FERRARI ERMINIO - POLICE ARISTIDE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa, e codificazione*, Milano, 2006.
- POLICE ARISTIDE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1997.
- POLICE ARISTIDE, *La tutela dei consumatori nel processo amministrativo*, in BARBA ANGELO (a cura di), *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, Napoli, 2000.
- POLL CHALMERS MARGARET, *The remedy of harm in accord with canon 128*, in *Studia Canonica*, XXXVIII, 2004.
- POMA ANTONIO, *Relazione alla XIV Assemblea Generale della CEI*, in *La Civiltà Cattolica*, 1977, III.
- POMPEDDA MARIO FRANCESCO, *Diritto processuale nel nuovo codice di diritto canonico: revisione o innovazione?*, in IDEM, *Studi di diritto processuale canonico*, Milano, 1995.
- POMPEDDA MARIO FRANCESCO, *L'amministrazione della giustizia nella Chiesa*, in *Ius Ecclesiae*, XIII, 2001.
- POMPEDDA MARIO FRANCESCO, *Studi di diritto processuale canonico*, Milano, 1995.
- POMPEDDA MARIO FRANCESCO, *Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in PINTO PIO VITTORIO (a cura di), *Commento alla "Pastor*

Bonus” e alle norme sussidiarie della Curia Romana, Città del Vaticano, 2003.

- PONCIBÒ CRISTINA, *La controriforma delle class actions*, in *Danno resp.*, 2006.
- PONCIBÒ CRISTINA, *Le azioni di interesse collettivo per la tutela dei consumatori*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2002.
- PONTIFICIA COMMISSIO AD CODICIS CANONES AUTHENTICE INTERPRETANDOS, *Dubia Soluta ab Emo. Praeside Commissionis*, 22 maggio 1923, in *A.A.S.*, XVI (1924).
- PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI AUTHENTICE INTERPRETANDO, *Responsa ad proposita dubia*, 29 aprile 1987, in *A.A.S.*, LXXX (1988).
- PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI AUTHENTICE INTERPRETANDO, *Responsa ad proposita dubia*, 29 aprile 1987, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXVIII, 1989.
- PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI AUTHENTICE INTERPRETANDO, *Responsa ad proposita dubia*, 14 gennaio 1946, in *A.A.S.*, XXXVIII (1946).
- PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Acta Commissionis. Opera Consultorum in parandis canonum schematibus. III. De recognoscendis normis generalibus Codicis Iuris Canonici*, in *Communicationes*, III, 1971.
- PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Acta Commissionis. Opera Consultorum in parandis canonum schematibus. III. De recognoscendis normis generalibus Codicis Iuris Canonici*, in *Communicationes*, III, 1971.
- PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Breve relazione sui lavori della Commissione dal 30 ottobre 1977 al 30 ottobre 1978*, in *Nuntia*, VII, 1978.
- PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Codex Iuris Canonici Schema Novissimum post consultationem S.R.E. Cardinalium, Episcoporum Conferentiarum, Dicasteriorum Curiae Romanae, Universitatum Facultatum ecclesiasticarum necnon Superiorum Institutorum vitae consecratae recognitum, iuxta placita Patrum*

Commissionis deinde emendatum atque Summo Pontifici praesentatum, Città del Vaticano, 25 marzo 1982.

- PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. II, Bologna, 1981.
- PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, in *Communicationes*, I, 1969.
- PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Quaestio de ordinatione systematica novi Codicis Iuris Canonici. Adumbratum schema E. mis Patribus Commissionis proponitur (Sub secreto)*, Città del Vaticano, 1968.
- PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Schema canonum De procedura administrativa (reservatum)*, Città del Vaticano, 1972.
- PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Schema Canonum Libri II "De populo Dei"*, Città del Vaticano, 1977.
- PONTIFICIA COMMISSIO DECRETIS CONCILII VATICANI II INTERPRETANDIS, *Responsa ad proposita dubia*, 11 gennaio 1971, p. II, ad. 3, in *A.A.S.*, LXIII (1971).
- PONTIFICIA COMMISSIO DECRETIS CONCILII VATICANI II INTERPRETANDIS, *De tutela iudiciali amministrativa, id est de iustitia amministrativa apud S. Tribunal Signaturae Apostolicae deque ordinatione tribunalium interdiocesanorum*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXIII, 1974.
- PONTIFICIUM CONSILIUM CODICIS IURIS CANONICI AUTHENTICE INTERPRETANDO, *Responsum* del 12 febbraio 1988, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXXVIII, 1989.
- PONTIFICIUM CONSILIUM DE IUSTITIA ET PACE, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Città del Vaticano, 2004.
- PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici*.

Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati, Città del Vaticano, 1994.

- PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS, *Acta et documenta Pontificiae commissionis codici iuris canonici recognoscendo. Congregatio plenaria (diebus 20-29 octobris 1981 habita)*, Città del Vaticano, 1991.
- PONTIFICIUM CONSILIUM PRO LAICIS, *Decretum "Argentoratensis" - Recognitionis Associationis pro L. D.nus C.*, prot. N. 25467/94 C.A.
- PONTIFICIUM CONSILIUM PRO LAICIS, *Pastori e Movimenti ecclesiali. Seminario di studio per i Vescovi*, Città del Vaticano, 2009.
- PONTIFICIUM CONSILIUM PRO LAICIS, *I movimenti nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1999.
- PONZANELLI GIULIO, *Alcuni profili del risarcimento del danno nel contenzioso di massa*, in *Riv. dir. civ.*, 2005.
- POSCHMANN BERNHARD, *Die Kirchengliedschaft*, in *Zeitschrift für Missionswissenschaft und Religionenwissenschaft*, 39, 1955.
- POSTIGLIONE AMEDEO (a cura di), *Seconda giornata per l'ambiente della Corte Suprema di Cassazione (Roma, 6 ottobre 1999)*, Napoli, 2000.
- POSTIGLIONE AMEDEO, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985.
- POTTMEYER HERMANN JOSEF, *Continuità e innovazione dell'ecclesiologia del Vaticano II*, in *Cristianesimo nella Storia*, 2, 1981.
- POTTMEYER HERMANN JOSEF, *Dal Sinodo del 1985 al grande Giubileo dell'anno 2000*, in FISICHELLA RINO (a cura di), *Il Concilio Vaticano II. Recezione e attualità alla luce del Giubileo*, Cinisello Balsamo, 2000.
- POZZO BARBARA, (voce) *Tutela dell'ambiente (diritto internazionale)*, in *Enc. dir.*, vol. III, Milano, 2010.
- PRAT FERNAND, *La Théologie de Saint Paul*, vol. III, 14° ed., Paris, 1929.
- PREDIERI ALBERTO - BARTOLI MARIA ANGELA, (voce) *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983.
- PREDIERI ALBERTO, (voce) *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981.
- PREDIERI ALBERTO, *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, vol. I, Firenze, 1997.

- PREE HELMUTH, *Esercizio della potestà e diritti dei fedeli*, in *Ius Ecclesiae*, XI, 1999.
- PREE HELMUTH, *La responsabilità giuridica dell'Amministrazione Ecclesiastica*, in BAURA EDUARDO - CANOSA JAVIER (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano, 2006.
- PREE HELMUTH, *Tecniche canoniche di flessibilizzazione del diritto: possibilità e limiti ecclesiali di impiego*, in *Ius Ecclesiae*, XII, 2000.
- PRESTIGE GEORGE LEONARD, *God in Patristic Thought*, London, 1952.
- PRESUTTI ERRICO, *Discrezionalità pura e discrezionalità tecnica*, in *Giur. it.*, 1910, IV.
- PRIETO MARTÍNE VICENTE Z, *Iniciativa privada y personalidad jurídica: las personas jurídicas privadas*, in *Ius Canonicum*, XXV, 1985.
- PRIETO PRIETO ALFONSO, *Los derechos subjetivos públicos en la Iglesia*, in *Revista española de derecho canónico*, 19, 1964.
- PRIETO SANCHÍS LUIS, *Iniciativa privada y personalidad jurídica: las personas jurídicas privadas*, in *Ius Canonicum*, XXV, 1985.
- PRIMETSHOFER BRUNO, *Il principio del diritto di associazione nel diritto canonico*, in *Concilium*, 5, fasc. 8, 1969.
- PRISCO SALVATORE, *Il principio di laicità nella recente giurisprudenza*, in *Diritto e Religioni*, 4, II, 2/2007.
- PRISCO SALVATORE, *Laicità. Un percorso di riflessione*, 2° ed., Torino, 2009.
- PROSPERETTI UBALDO (a cura di), *Commentario dello Statuto dei lavoratori*, Milano, 1975.
- PROTO PISANI ANDREA, (voce) *Parte nel processo (dir. proc. civ.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981.
- PROTO PISANI ANDREA, *Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi (o più esattamente: superindividuali) innanzi al giudice ordinario*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del Convegno di Studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, Padova, 1976.
- PROTO PISANI ANDREA, *Appunti preliminari sui rapporti tra diritto sostanziale e processo*, in *Dir. giur.*, 1978.

- PROTO PISANI ANDREA, *Appunti sui rapporti tra i limiti soggettivi di efficacia della sentenza civile e la garanzia costituzionale del diritto di difesa*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971.
- PROTO PISANI ANDREA, *Appunti sulla tutela di condanna*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1979.
- PROTO PISANI ANDREA, *Appunti sulla tutela giurisdizionale degli interessi superindividuali e sulle azioni di serie risarcitorie dei consumatori*, in *Foro it.*, 2010, V.
- PROTO PISANI ANDREA, *Attualità e prospettive per il processo civile*, in *Foro it.*, 2002, V.
- PROTO PISANI ANDREA, *Brevi note in tema di tutela specifica e tutela risarcitoria*, in *Foro it.*, 1983, V.
- PROTO PISANI ANDREA, *Dell'esercizio dell'azione*, in ALLORIO ENRICO (diretto da), *Commentario del codice di procedura civile*, vol. I, Torino, 1973.
- PROTO PISANI ANDREA, *Introduzione sulla atipicità dell'azione e la strumentalità del processo*, in *Foro it.*, 2012, V.
- PROTO PISANI ANDREA, *Lezioni di diritto processuale civile*, 4° ed., Napoli, 2002.
- PROTO PISANI ANDREA, *Lezioni di diritto processuale civile*, 5° ed., Napoli, 2006.
- PROTO PISANI ANDREA, *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, 1994.
- PROTO PISANI ANDREA, *Note sulla tutela civile dei diritti*, in *Foro it.*, 2000, V.
- PROTO PISANI ANDREA, *Nuovi diritti e tecniche di tutela*, in AA.VV., *Scritti in onore di Elio Fazzalari*, vol. II, Milano, 1993.
- PROTO PISANI ANDREA, *Nuovi diritti e tecniche di tutela*, in *Dir. giur.*, 1991.
- PROTO PISANI ANDREA, *Opposizione di terzo ordinaria*, Napoli, 1965.
- PROTO PISANI ANDREA, *Studi di diritto processuale del lavoro*, Milano, 1976.
- PROTO PISANI ANDREA, *Usi e abusi della procedura camerale ex art. 737 e segg. c.p.c. (Appunti sulla tutela giurisdizionale dei diritti e sulla gestione di interessi devoluta al giudice)*, in *Riv. dir. civ.*, 1990.
- PROTTO MARIANO, *Il rapporto amministrativo*, Milano, 2008.

- PUBUSA ANDREA, *Diritti dei cittadini e pubblica amministrazione*, Torino, 1996.
- PUBUSA ANDREA, *Merito e discrezionalità amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Torino, 1994.
- PUBUSA ANDREA, *Procedimento amministrativo e interessi sociali*, Torino, 1988.
- PUGLIATTI SALVATORE, (voce), *Diritto soggettivo. Diritto pubblico e diritto privato*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, 1964.
- PUGLIATTI SALVATORE, *Diritto civile. Metodo, teoria e pratica. Saggi*, Milano, 1951.
- PUGLIATTI SALVATORE, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954.
- PUGLIATTI SALVATORE, *Scritti giuridici. 1927-1936*, vol. I, Milano, 2008.
- PUGLIESE FRANCESCO, *La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste: il limite è nella legge*, in *Dir. proc. amm.*, 1994.
- PUGLIESE GIOVANNI, (voce) *Giudicato civile (diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Milano, 1988.
- PUJOL CLEMENTE, *El problema del bautismo de los fetos abortivos informes en los autores de fines del siglo XIX y principios del siglo XX*, in *Revista española de derecho canónico*, 2, 1947.
- PULEO ANNA, *Discriminazioni di sesso nel mercato del lavoro. Novità ed aporie di un modello processuale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1996.
- PUNDERSON JOSEPH, *Contentious-Administrative Recourse to the Second Section of the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura*, in *Forum: A Review of Canon Law and Jurisprudence*, 7, 1996.
- PUNZI CARMINE, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, in *Riv. dir. proc.*, 2002.
- PUNZI CARMINE, *Repressione della condotta antisindacale: b) Profili di diritto processuale*, in PROSPERETTI UBALDO (a cura di), *Commentario dello Statuto dei lavoratori*, Milano, 1975.
- PUNZI NICOLÒ ANGELA MARIA, (voce) *Parte nel processo (diritto canonico)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981.
- PUNZI NICOLÒ ANGELA MARIA, (voce) *Persone giuridiche. II. Diritto canonico*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVI, Roma, 1991.

- PUNZI NICOLÒ ANGELA MARIA, (voce) *Privilegio (diritto canonico)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986.
- PUNZI NICOLÒ ANGELA MARIA, *Dinamiche interne e proiezioni esterne dei fenomeni associativi nella Chiesa*, in *Ius Ecclesiae*, IV, 1992.
- PUNZI NICOLÒ ANGELA MARIA, *Gli enti nell'ordinamento canonico*, Padova, 1983.
- PUNZI NICOLÒ ANGELA MARIA, *Il regime patrimoniale delle associazioni tra ecclesiasticità e non ecclesiasticità dei beni*, in AYMANS WINFRIED - GERINGER KARL TH. - SCHMITZ HERIBERT (a cura di), *Das konsoziative Element in der Kirche. Akten des VI. Internationalen Kongresses für Kanonisches Recht: München, 14.-19. September 1987*, St. Ottilien, 1989.
- PUNZI NICOLÒ ANGELA MARIA, *Libertà e autonomia negli enti della Chiesa*, Torino, 1999.
- QUADRI GIOVANNI, *Gli interessi della collettività nelle esperienze giuridiche straniere (problemi di giustizia amministrativa)*, in *Dir e soc.*, 1978, I.
- RAAB GÜNTER, *Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung. Zur Möglichkeit einer kanonischen Verwaltungsgerichtsbarkeit nach dem Modell des deutschen Rechts*, Roma, 1978.
- RACCA GABRIELLA MARGHERITA, *La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione tra autonomia e correttezza*, Napoli, 2000.
- RAHNER KARL - RATZINGER JOSEPH, *Episcopato e primato*, Brescia, 1966.
- RAHNER KARL, *Cambiamento strutturale della Chiesa nella società futura*, in IDEM, *Sollecitudine per la Chiesa. Nuovi saggi*, Roma, 1982.
- RAHNER KARL, *Friedliche Erwägungen über das Pfarrprinzip*, in IDEM, *Schriften zur Theologie*, vol. II, 8° ed., Einsiedeln 1967.
- RAHNER KARL, *L'appartenenza alla Chiesa in qualità di membri secondo la dottrina dell'Enciclica "Mystici Corporis" di Pio XII (Die Gliedschaft in der Kirche nach der Lehre der Enzyklika Pius XII "Mystici Corporis Christi")*, in IDEM, *Schriften zur Theologie*, 5° ed., vol. II, Einsiedeln, 1961.
- RAHNER KARL, *L'elemento carismatico della Chiesa*, Brescia, 1970.
- RAHNER KARL, *Missione salvifica della Chiesa e umanizzazione del mondo*, in IDEM, *Nuovi saggi*, vol. V, Roma, 1975.
- RAHNER KARL, *Nuovi saggi*, vol. V, Roma, 1975.

- RAHNER KARL, *Popolo di Dio*, in IDEM, *Sacramentum mundi. Dizionario di teologia*, vol. VI, Brescia, 1976.
- RAHNER KARL, *Sacramentum mundi. Dizionario di teologia*, vol. VI, Brescia, 1976.
- RAHNER KARL, *Schriften zur Theologie*, 5° ed., vol. II, Einsiedeln, 1961.
- RAHNER KARL, *Schriften zur Theologie*, vol. II, 8° ed., Einsiedeln 1967.
- RAHNER KARL, *Sollecitudine per la Chiesa. Nuovi saggi*, Roma, 1982.
- RAMACCI FABRIZIO, *Le associazioni ambientaliste nel procedimento penale*, in *Ambiente*, 2001.
- RAMAJOLI MARGHERITA, *La s.c.i.a. e la tutela del terzo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012.
- RAMOS FRANCISCO JAVIER, *I Tribunali ecclesiastici. Costituzione, organizzazione, norme processuali, cause matrimoniali*, Roma, 2000.
- RANAUDO ARCANGELO, *Considerazioni su alcuni aspetti dell'attività amministrativa canonica*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCIII, 1968.
- RANAUDO ARCANGELO, *Gli atti amministrativi canonici*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCIII, 1968.
- RANAUDO ARCANGELO, *Il contenzioso amministrativo canonico*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCIII, 1968.
- RANAUDO ARCANGELO, *La responsabilità della Pubblica Amministrazione Ecclesiastica*, in *Apollinaris*, LIV, 1981.
- RANAUDO ARCANGELO, *Le funzioni amministrative e giudiziarie della Chiesa dopo il Concilio Vaticano II*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCIV, 1969.
- RANAUDO ARCANGELO, *Quaestiones quaedam controversae circa Sectionem alteram Signaturae Apostolicae*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978.
- RANELLETTI ORESTE, *Dei confini tra legittimità e merito del provvedimento amministrativo e dei vizi dell'atto riguardo al sindacato giurisdizionale*, in *Foro amm.*, 1928, II.
- RANELLETTI ORESTE, *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*, 4° ed., Milano, 1934.

- RAPISARDA CRISTINA, *Bilancio e prospettive della tutela degli interessi diffusi negli anni ottanta (nota in margine ad un convegno)*, in *Foro it.*, 1982, V.
- RAPISARDA CRISTINA, *Gruppi privi di riconoscimento e processo. Problemi di accesso al giudizio civile*, in *Riv. giur. lav.*, 1977.
- RAPISARDA CRISTINA, *Spunti in tema di efficacia del giudicato secundum eventum litis con particolare riguardo all'esperienza tedesca sulle condizioni generali del contratto*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1988.
- RAPISARDA CRISTINA, *Tecniche giudiziali e stragiudiziali di protezione del consumatore: diritto europeo e diritto italiano*, in *Riv. dir. proc.*, 1981.
- RATZINGER JOSEPH - MAIER HANS, *Democrazia nella Chiesa. Possibilità e limiti*, 2° ed., Brescia, 2005.
- RATZINGER JOSEPH, *Chiesa, ecumenismo e politica. Nuovi saggi di ecclesiologia*, 2° ed., Cinisello Balsamo, 1987.
- RATZINGER JOSEPH, *I movimenti ecclesiali e la loro collocazione teologica*, in PONTIFICUM CONSILIUM PRO LAICIS, *I movimenti nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1999.
- RATZINGER JOSEPH, *Il nuovo Popolo di Dio. Questioni ecclesologiche*, 4° ed., Brescia, 1992.
- RATZINGER JOSEPH, *L'ecclesiologia del Vaticano II*, in IDEM, *Chiesa, ecumenismo e politica. Nuovi saggi di ecclesiologia*, Cinisello Balsamo, 1987.
- RATZINGER JOSEPH, *L'ecclesiologia della costituzione "Lumen Gentium"*, in IDEM, *La comunione nella Chiesa*, Cinisello Balsamo, 2004.
- RATZINGER JOSEPH, *La collegialità episcopale dal punto di vista teologico*, in BARAÙNA GUILHERME (a cura di), *La Chiesa del Vaticano II. Studi e commenti intorno alla Costituzione dommatica "Lumen Gentium"*, Firenze, 1966.
- RATZINGER JOSEPH, *La comunione nella Chiesa*, Cinisello Balsamo, 2004.
- RATZINGER JOSEPH, *Popolo e casa di Dio in Sant'Agostino*, Milano, 1978.
- RATZINGER JOSEPH, *Primato, episcopato e successione apostolica*, in RAHNER KARL - RATZINGER JOSEPH, *Episcopato e primato*, Brescia, 1966.
- REA FRANCESCO SALVATORE, *Il "crimen apostasiae" nell'età del secolarismo*, in *Diritto e Religioni*, 18, IX, 2/2014.

- RECCHIA GIORGIO, *Considerazioni sulla tutela degli interessi diffusi nella Costituzione*, in GAMBARO ANTONIO (a cura di), *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato. Con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori*, Milano, 1976.
- RECCHIONI STEFANO, *Revocazione delle sentenze della Cassazione: carenza di legittimazione del terzo ad impugnare anche nel giudizio elettorale. Nota a Cass., Sez. I, 7 luglio 2000*, in *Corr. giur.*, 2001.
- REDAELLI CARLO, *Alcune questioni pratiche riguardanti le associazioni di fedeli nel contesto italiano*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 3, 1990.
- REDAELLI CARLO, *Il vescovo di fronte alle associazioni*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 8, 1995.
- REDAELLI CARLO, *Le aggregazioni laicali nella Chiesa*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 6, 1993.
- REDAZIONE DI QUADERNI DI DIRITTO ECCLESIALE (a cura di), *Codice di diritto canonico commentato*, Milano, 2001.
- REDENTI ENRICO, *Diritto processuale civile*, vol. I, Milano, 1957.
- REDENTI ENRICO, *Il giudizio civile con pluralità di parti*, Milano, 1960.
- REGOLI FRANCESCO PAOLO, *Interessi diffusi e/o collettivi*, in *Riv. Corte conti*, 1994, IV.
- REHBINDER ECKARD, *Argumente für die Verbandsklage im Umweltrecht*, in *Zeitschrift für romanische Philologie*, 1976.
- REHBINDER ECKARD, *Die heftige Verbandsklage auf dem Prüfstand der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1982.
- REIFFENSTUEL ANAKLET, *De oblatione libelli*, Romae, 1620.
- REMOTTI RENZO, *I soggetti del processo canonico amministrativo*, in KOWAL JANUSZ - LLOBELL JOAQUÍN (a cura di), *"Iustitia et Iudicium". Studi di diritto matrimoniale e processuale canonico in onore di Antoni Stankiewicz*, vol. IV, Città del Vaticano, 2010.
- RENARD GEORGES, *Contributo allo studio dei rapporti tra Diritto e Teologia*, in *Riv. int. fil. dir.*, 16, 1936.
- RENNA MAURO - SAITTA FABIO (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012.

- RENNA MAURO, *Spunti di riflessione per una teoria delle situazioni soggettive “strumentali” e tutela cautelare degli interessi “procedimentali” pretensivi*, in *Dir. proc. amm.*, 1985.
- RESCIGNO GIUSEPPE UGO, *L'atto normativo*, Bologna, 1998.
- RESCIGNO PIETRO, *Ascesa e declino della società pluralista*, in *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, vol. I, Bologna, 1966.
- RESCIGNO PIETRO, *Capacità di agire*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, 1988.
- RESCIGNO PIETRO, *Capacità di agire*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. II, Torino, 1958.
- RESCIGNO PIETRO, *Capacità di diritto privato*, in AA.VV., *Scritti in onore di Angelo Falzea*, vol. II, Milano, 1991.
- RESCIGNO PIETRO, *Le due “versioni” del pluralismo*, in *Arch. giur.*, 208, 1988.
- RESCIGNO PIETRO, *Legittimazione (diritto sostanziale)*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. IX, Torino, 1963.
- RESCIGNO PIETRO, *Manuale del diritto privato italiano*, Napoli, 1973.
- RESCIGNO PIETRO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Ristampa, Padova, 1987.
- RESCIGNO PIETRO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, vol. III, Padova, 1987.
- RESCIGNO PIETRO, *Sulla compatibilità tra il modello processuale della class action ed i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Giur. it.*, 2000, IV.
- RESTA DOMENICO, *Brevi osservazioni sull'individuazione e sulla tutela giurisdizionale degli interessi diffusi nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività (XXII Convegno di Scienza dell'Amministrazione, Varenna 22-24 settembre 1977)*, Milano, 1978.
- RESTA GIORGIO, *Azioni popolari, azioni nell'interesse collettivo, “class actions”*: modelli e prospettive di riforma in una recente riflessione, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2007, fasc. II.
- RIBAS JOSÉ MARIA, *La jerarquía de fuentes en el ordinamiento canónico*, in *Ius Canonicum*, XIII, 1973.

- RICCI GIAN FRANCO, *Principi di diritto processuale generale*, Torino, 1995.
- RICCIARDI GIUSEPPE, *La costituzione del curatore processuale*, in BONNET PIERO ANTONIO - GULLO CARLO (a cura di), *Il processo matrimoniale canonico. Nuova edizione aggiornata e ampliata*, Città del Vaticano, 1994.
- RIES JULIEN, *L' homo religiosus e l'uomo nuovo nel diritto della Chiesa. Diritto canonico e antropologia cristiana*, in BERTOLINO RINALDO - GEROSA LIBERO - KRÄMER PAUL - MÜLLER LUDGER - RIES JULIEN (a cura di), *Antropologia, fede e diritto ecclesiale (Atti del Simposio Internazionale sugli studi canonistici di Eugenio Corecco. Lugano, 12 novembre 1994)*, Milano, 1995.
- RIGAL JEAN, *L' ecclésiologie de communion. Son évolution historique et ses fondements*, Paris, 1997.
- RINCÓN PÉREZ TOMÁS, *Actos normativos con caracter administrativo*, in AA.VV., *La norma en el derecho canónico. Actas del III Congreso Internacional de derecho canónico (Pamplona, 10-15 de octubre 1976)*, vol. I, Pamplona, 1979.
- RINCÓN PÉREZ TOMÁS, *Actos normativos de carácter administrativo*, in AA.VV., *La norma en el derecho canónico. Actas del III Congreso Internacional de derecho canónico (Pamplona, 10-15 de octubre 1976)*, Pamplona, 1979.
- RINCÓN PÉREZ TOMÁS, *Derecho administrativo y relaciones de justicia en la administración de los sacramentos*, in *Ius Canonicum*, XXVIII, 1988.
- RINCÓN PÉREZ TOMÁS, *El derecho administrativo como rama autónoma de la ciencia canónica*, in *Ius Canonicum*, XLIV, 2004.
- RIVA CLEMENTE, *Parrocchia e promozione umana*, in AA.VV., *Parrocchia e promozione umana (Atti della XXVI Settimana nazionale di Aggiornamento Pastorale. Roma, 30 giugno-3 luglio 1976)*, Roma, 1976.
- RIVA SANSEVERINO LUISA MARÌA, *Parere "pro veritate" sull'art. 28 dello Statuto dei lavoratori - Legge 20 maggio 1970, n. 300*, in *Orient. giur. lav.*, 1970.
- ROBERTI FRANCESCO, *De processibus*, 4° ed., vol. I, Città del Vaticano, 1956.
- ROBERTI FRANCESCO, *Quinam acatholici careant iure accusandi matrimonium*, in *Apollinaris*, X, 1937.

- ROBERTI MELCHIORRE, *Il "Corpus Mysticum" di S. Paolo nella storia della persona giuridica*, in AA.VV., *Studi di storia e diritto in onore di Enrico Besta per il 40° anno del suo insegnamento*, vol. IV, Milano, 1937-1939.
- ROCCO UGO, *La legittimazione ad agire*, Roma, 1929.
- RODOTÀ STEFANO, *Le azioni civilistiche*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del Convegno di Studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, Padova, 1976.
- RODRÍGUEZ PEDRO (a cura di), *L'ecclesiologia trent'anni dopo la "Lumen Gentium"*, Roma, 1995.
- RODRIGUEZ, MANUEL J. *Innocent IV and the element of fiction in juristic personalities*, in *The Jurist*, 22, 1962.
- ROEHRSSEN GUGLIELMO, *Giurisdizione amministrativa*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. VII, Torino, 1968.
- ROLLI RENATO, *Le "variabili" nella disciplina ambientale*, in *Dike kai nomos. Quaderni di cultura politico-giuridica*, II-2012.
- ROMAGNOLI UMBERTO, *Aspetti processuali dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971.
- ROMANO ALBERTO, *Amministrazione, principio di legalità e ordinamenti giuridici*, in *Dir. amm.*, 7, 1999.
- ROMANO ALBERTO, *Diritto soggettivo, interesse legittimo e assetto costituzionale*, in *Foro it.*, 1980, V.
- ROMANO ALBERTO, *Giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa dopo la legge n. 205 del 2000 (epitaffio per un sistema)*, in *Dir. proc. amm.*, 2001.
- ROMANO ALBERTO, *Il giudice amministrativo di fronte al problema degli interessi diffusi*, in *Foro it.*, 1978, V.
- ROMANO ALBERTO, *Interesse legittimo e ordinamento amministrativo*, in AA.VV., *Atti del Convegno celebrativo del 150° anniversario dell'istituzione del Consiglio di Stato*, Roma, 1981.
- ROMANO ALBERTO, *La situazione legittimante al processo amministrativo*, in AA.VV., *Studi per il centenario della IV Sezione*, vol. II, Roma, 1989.
- ROMANO ALBERTO, *Osservazioni sull'impugnativa dei regolamenti della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995.

- ROMANO ALBERTO, *Santi Romano e “lo Stato moderno e la sua crisi” e “l’ordinamento giuridico”*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011.
- ROMANO ALBERTO, *Sulla pretesa risarcibilità degli interessi legittimi: se sono risarcibili, sono diritti soggettivi*, in *Dir. amm.*, 6, 1998.
- ROMANO ANTONIO, *L’arbitrato*, in SASSANI BRUNO - VILLATA RENATO (a cura di), *Il processo davanti al giudice amministrativo*, Torino, 2004.
- ROMANO BRUNO - SANTINO UMBERTO (a cura di), *Lo sviluppo storico della procedura conciliare*, Milano, 1963.
- ROMANO SALVATORE, *Osservazioni sulle qualifiche di “fatto” e di “diritto”*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. IV, Padova, 1940.
- ROMANO SANTI, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947.
- ROMANO SANTI, *L’ordinamento giuridico*, Firenze, 1946.
- ROMANO SANTI, *Osservazioni sulla efficacia della legge*, in IDEM, *Scritti minori*, Milano, 1990.
- ROMANO SANTI, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947.
- ROMANO SANTI, *Scritti minori*, Milano, 1990.
- ROMANO TASSONE ANTONIO, (voce) *Situazioni giuridiche soggettive (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir. (Agg.)*, vol. II, Milano, 1998.
- ROMANO TASSONE ANTONIO, (voce) *Situazioni giuridiche soggettive*, in CLARICH MARCELLO - FONDERICO GIULIANO (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, 2007.
- ROMEO GIUSEPPE, *Interesse legittimo e interesse a ricorrere: una distinzione inutile*, in *Dir. proc. amm.*, 1989.
- ROMITA FIORENZO, *Fondamenti teologico-giuridici della giustizia amministrativa nella Chiesa dopo il Vaticano II*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCVIII, 1973.
- ROMITA FIORENZO, *I fondamenti teologico-giuridici dell’amministrazione ecclesiastica*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCIX, 1974.
- RONCO ALBERTO, *L’azione di classe alla ribalta: l’egoismo necessario dell’attore*, in *Giur. it.*, 2010.
- ROPPO VINCENZO, *Il controllo sugli atti di autonomia privata*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1985.

- RORDORF RENATO, *L'azione di classe nel novellato art. 140 bis cod. consumo: considerazioni (e qualche interrogativo)*, in *Foro it.*, 2010, V.
- ROSS ALF, *Diritto e giustizia*, Torino, 1965.
- ROSSI EMANUELE, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989.
- ROSSI GIAMPAOLO (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015.
- ROSSI GIAMPAOLO, *Diritto pubblico e diritto privato nell'attività della pubblica amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 1998.
- ROSSI GIAMPAOLO, *Enti pubblici associativi*, Napoli, 1979.
- ROSSI GIAMPAOLO, *Potere amministrativo e interessi a soddisfazione necessaria*, Torino, 2011.
- ROSSI LANCIOTTO, *La funzione del giudice nel processo civile, penale e amministrativo*, Torino, 1917.
- ROSSI LEANDRO - VALSECCHI AMBROGIO (a cura di), *Dizionario enciclopedico di Teologia morale*, Roma, 1976.
- ROTA ANTONIO, *Apporti di glossatori civilisti alla dottrina della persona giuridica. La responsabilità penale dell'ente collegiale in età intermedia*, in *Apollinaris*, LXIII, 1990.
- ROTA ROSA, *La tutela processuale degli interessi diffusi e collettivi tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1998.
- ROUCO VARELA ANTONIO MARIA - CORECCO EUGENIO, *Sacramento e diritto: antinomia nella Chiesa? Riflessioni per una teologia del diritto canonico*, Milano, 1971.
- ROUCO VARELA ANTONIO MARIA, *Die katholische Rechtstheologie heute. Versuch eines analytischen Überblickes*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXLV, 1976.
- ROUCO VARELA ANTONIO MARIA, *Evangelische Rechtstheologie heute. Möglichkeiten und Grenzen eines Dialogs*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXL, 1971.
- ROUTHIER GILLES, *Il Concilio Vaticano II. Recezione ed ermeneutica*, Milano, 2007.
- RUBINO DOMENICO, *La fattispecie e gli effetti giuridici preliminari*, Milano, 1939.
- RUCCIA ANTONIO, *Parrocchia e Comunità*, Bologna, 2007.

- RUFFIN FRANCESCO I, *La rappresentanza giuridica della parrocchia*, in *Giur. it.*, 48, 1896.
- RUFFINI EDOARDO, *Il principio maggioritario nella storia del diritto canonico. Conclave laico e Conclave ecclesiastico. Le origini del Conclave papale*, in IDEM, *La ragione dei più. Ricerche sulla storia del principio maggioritario*, Bologna, 1977.
- RUFFINI EDOARDO, *La ragione dei più. Ricerche sulla storia del principio maggioritario*, Bologna, 1977.
- RUFFINI FRANCESCO, *La buona fede in materia di prescrizione. Storia della teoria canonistica*, Torino, 1892.
- RUFFINI FRANCESCO, *La classificazione delle persone giuridiche in Sinibaldo dei Fieschi (Innocenzo IV) ed in Federico Carlo di Savigny*, in *Scritti giuridici minori (scelti e ordinati da Mario Falco, Arturo Carlo Jemolo, Edoardo Ruffini). II. Scritti giuridici vari*, Milano, 1936.
- RUFFINI FRANCESCO, *Libertà religiosa e separazione tra Stato e Chiesa*, in AA.VV., *Scritti giuridici dedicati a G.P. Chironi*, vol. III, Torino, 1913.
- RUFFINI FRANCESCO, *Relazioni tra Stato e Chiesa*, Bologna, 1974.
- RUFFOLO UGO, *Tutela collettiva del consumatore e legittimazione e ruolo degli enti esponenziali*, in AA.VV., *Studi in onore di Tito Carnacini. Vol. III. Studi di diritto e procedura penale, diritto e processo amministrativo, studi vari*, Milano, 1984.
- RUGGERI ANTONIO, *“Nuovi” diritti fondamentali e tecniche di positivizzazione*, in *Pol. dir.*, 1993.
- RUGGERI GIUSEPPE, *L'ecclesiologia conciliare nelle strettoie giuridiche*, in *Il Regno-Attualità*, 128, 1983, VI.
- RUGGERI GIUSEPPE, *La libertà nella Chiesa. Quali cammini possibili?*, in *Horeb*, 13, 2004, I.
- RYLKO STANISLAW, *Il diritto di associazione nella Chiesa. Fondamenti teologici e canonici*, in ASSOCIAZIONE CANONISTICA ITALIANA (a cura di), *Esperienze associative nella Chiesa. Aspetti canonistici, civili e fiscali. (Atti del XLV Congresso Nazionale di Diritto Canonico. Salerno, 2-5 settembre 2013)*, Città del Vaticano, 2014.
- S. CIPRIANO, *De Oratione Dominica*, 23.

- SABATTANI AURELIO, *Indicium de legitimitate actuum administrativorum a Signatura Apostolica peractum*, in *Ius Canonicum*, XVI, 1976.
- SACCHI MORSIANI GIANGUIDO, *Eccesso di potere amministrativo*, in *Noviss. Dig. it. - Appendice*, vol. III, Torino, 1980.
- SACRA CONGREGATIO DE CULTU DIVINO ET DISCIPLINA SACRAMENTORUM, Lettera Circolare *Quattuor abhinc annos*, 3 ottobre 1984, in *A.A.S.*, LXXVI (1984).
- SACRA CONGREGATIO PRO CAUSIS SANCTORUM, *Normae Servandae in Inquisitionibus ab Episcopis faciendis*, in allegato a S. GIOVANNI PAOLO II, Costituzione Apostolica *Divinus Perfectionis Magister*, 25 gennaio 1983, in *A.A.S.*, LXXV (1983).
- SACRA CONGREGATIO PRO CLERICIS, Istruzione *“Il presbitero, pastore e guida della comunità parrocchiale*, 4 agosto 2002, in *A.A.S.* XCIII (2001).
- SACRA CONGREGATIO PRO DOCTRINA FIDEI, *Il Primato del Successore di Pietro nel mistero della Chiesa*, in AA.VV., *Il Primato del Successore di Pietro. Atti del Simposio Teologico (Roma, 2-4 dicembre 1996)*, Città del Vaticano, 1998.
- SACRA CONGREGATIO PRO DOCTRINA FIDEI, Lettera *Communio Notio*, 28 maggio 1992, in *A.A.S.*, LXXXV (1993).
- SACRA CONGREGATIO PRO DOCTRINA FIDEI, Lettera *Communio Notio*, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. XIII, Bologna, 1972, 1774.
- SACRA CONGREGATIO PRO EPISCOPIS, Direttorio *Ecclesiae Imago*, 22 febbraio 1973, n. 97, in *Enchiridion Vaticanum*, 13° ed., vol. IV, Bologna, 1985.
- SACRA CONGREGATIO PRO EPISCOPIS, *Direttorio per il ministero pastorale dei Vescovi “Apostolorum Successores”*, 22 febbraio 2004, Città del Vaticano, 2004.
- SACRA CONGREGATIO PRO EXECUTIONE ET INTERPRETATIONE CONCILII TRIDENTINI, *Resolutio “Corrientensis”*, 13 novembre 1920, in *A.A.S.*, XIII (1921).
- SACRA CONGREGATIO PRO EXECUTIONE ET INTERPRETATIONE CONCILII TRIDENTINI, *Decisio “Barensis”*, 17 maggio 1851 e *“Concordiensis”*, 20 febbraio 1877, in DELGADO DEL RÍO GREGORIO, *La actividad de la*

- Signatura Apostolica en su Sección Segunda*, in *Ius Canonicum*, XXIII, 1972.
- SACRA CONGREGATIO PRO EXECUTIONE ET INTERPRETATIONE CONCILII TRIDENTINI, *Resolutio "Corrientensis"*, 13 novembre 1920, in *A.A.S.*, XIII (1921).
 - SACRA CONGREGATIO PRO INSTITUTIS VITAE CONSECRATAE ET SOCIETATIBUS VITAE APOSTOLICAE, Istruzione *Faciem tuam, Domine, requiram. Il servizio dell'autorità e l'obbedienza*, in www.vatican.va.
 - SACRA CONGREGATIO PRO SACRIS RITIBUS, Istruzione *Inter Oecumenici*, 26 settembre 1964, in *A.A.S.*, LVI (1964).
 - SACRA CONGREGATIO RITUUM, Istruzione *Eucharisticum Mysterium*, 25 maggio 1967, in *A.A.S.*, LIX (1967).
 - SAGGIO ANTONIO, *Incidenza della giurisprudenza della Corte di Giustizia sulle norme processuali nazionali*, in *Corr. giur.*, 2001.
 - SAIITA FABIO, *Il principio di giustiziabilità dell'azione amministrativa*, in RENNA MAURO - SAIITA FABIO (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012.
 - SAIITA FABIO, *L'impugnazione del permesso di costruire nell'evoluzione giurisprudenziale: da azione popolare a mero (e imprecisato) ampliamento della legittimazione a ricorrere*, in *Riv. giur. edil.*, 2008.
 - SAIITA NAZARENO, *I giudizi elettorali*, Milano, 2003.
 - SAIITA NAZARENO, *Sistema di giustizia amministrativa*, Milano, 2011.
 - SALA GIOVANNI, *Problemi del processo amministrativo nella giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato: I - Legittimazione e interesse al ricorso*, in *Dir. proc. amm.*, 1983.
 - SALANDRA ANTONIO, *La giustizia amministrativa nei governi liberi, con speciale riguardo al vigente diritto italiano*, Torino, 1904.
 - SALANDRA ANTONIO, *La giustizia amministrativa*, Torino, 1904.
 - SALANITRO UGO, *Il risarcimento del danno all'ambiente: un confronto tra vecchia e nuova disciplina*, in *Riv. giur. amb.*, 2008.
 - SALAVERRI JOAQUÍN, *Aspecto teológico de la potestad judicial de la Iglesia*, in *Revista española de derecho canonico*, 1969.

- SALERNO FRANCESCO SAVERIO, *Il giudizio presso la “Sectio Altera” del S.T. della Segnatura Apostolica*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1991.
- SALERNO FRANCESCO, *Canonizzazione del principio di sussidiarietà*, in FAGIOLO VINCENZO - CONCETTI GINO (a cura di), *La collegialità episcopale per il futuro della Chiesa*, Firenze, 1969.
- SALMI SERGIO, *Danno ambientale e associazioni ambientaliste*, in *Riv. giur. amb.*, 1989.
- SALMI SERGIO, *Legittimazione ad impugnare da parte di enti e associazioni che tutelano interessi collettivi e diffusi*, in *L'amm. ital.*, 1986.
- SALVATORE PAOLO, *La tutela degli interessi nel contesto europeo: riflessioni sui rapporti tra il sistema italiano di giustizia amministrativa e i principi comunitari*, in *Giur. amm.*, 2008.
- SALVI CESARE, *Ambiente, giustizia civile e partecipazione*, in *Dem. dir.*, 1982.
- SALVI CESARE, *Note sulla tutela civile della salute come interesse collettivo*, in BUSNELLI FRANCESCO DONATO - BRECCIA UMBERTO (a cura di), *Tutela della salute e diritto privato*, Milano, 1978.
- SAMANES CASIANO FLORISTÁN - TAMAYO JUAN JOSÉ (a cura di), *Concetti fondamentali del cristianesimo*, vol. I, Roma, 1998.
- SAMANES CASIANO FLORISTÁN, (voce) *Comunione (comunità)*, in *Enciclopedia di pastorale*, vol. IV, Casale Monferrato, 1993.
- SAMANES CASIANO FLORISTÁN, *Comunità*, in SAMANES CASIANO FLORISTÁN - TAMAYO JUAN JOSÉ (a cura di), *Concetti fondamentali del cristianesimo*, vol. I, Roma, 1998.
- SÁNCHEZ RAÚL ROMÁN, *El recurso contencioso administrativo según las nuevas normas del Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica*, in *Revista española de derecho canónico*, 68, 2011.
- SÁNCHEZ Y SÁNCHEZ JUAN - AZNAR GIL FEDERICO RAFAEL (a cura di), *Estudios canónicos en homenaje al profesor D. Lamberto de Echeverría*, Salamanca, 1988.
- SANDULLI ALDO MARIA (a cura di), *Diritto processuale amministrativo*, Milano, 2007.

- SANDULLI ALDO MARIA, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sott'ordinati*, Napoli, 1963.
- SANDULLI ALDO MARIA, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940.
- SANDULLI ALDO MARIA, *Inefficacia del contratto e sanzioni alternative*, in GRECO GUIDO (a cura di), *Il sistema della giustizia amministrativa negli appalti pubblici in Europa*, Milano, 2010.
- SANDULLI ALDO MARIA, *Introduzione a un dibattito sul nuovo potere di legittimazione al ricorso dell'AGCM nell'art. 21 bis l. n. 287 del 1990*, in www.federalismi.it.
- SANDULLI ALDO MARIA, *L'azione popolare contro le licenze edilizie*, in *Riv. giur. edil.*, 1968, II.
- SANDULLI ALDO MARIA, *Manuale di diritto amministrativo*, 15° ed., Napoli, 1989.
- SANDULLI ALDO MARIA, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1982.
- SANDULLI ALDO MARIA, *Per una più piena realizzazione dello Stato di diritto*, in *Stato sociale*, 1960, I.
- SANDULLI ALDO MARIA, *Questioni recenti in tema di discriminazione delle competenze tra giudice ordinario e giudice amministrativo*, in *Foro it.*, 1952, I.
- SANDULLI ALDO, *Eccesso di potere e controllo di proporzionalità. Profili comparati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 45, 1995.
- SANDULLI MARIA ALESSANDRA (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011.
- SANDULLI MARIA ALESSANDRA, (voce) *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. dir.*, IV° Aggiornamento, Milano, 2000.
- SANDULLI MARIA ALESSANDRA, *Verso un processo amministrativo "oggettivo" (nota a margine dell'art. 146, co. 11, d.lgs. n. 42 del 2004)*, in *Foro amm. Tar*, 2004.
- SANLORENZO RITA, *Dalla parità di trattamento uomo-donna alle azioni positive*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 1996.
- SANTA CHIARA TEOFILO, *Giustizia civile e giustizia ecclesiastica*, in *Rass. dir. eccl.*, 1911.

- SANTANGELI FABIO - PARISI PIERPAOLO, *Il nuovo strumento di tutela collettiva risarcitoria: l'azione di classe dopo le recenti modifiche all'art. 140-bis del codice del consumo*, in www.judicium.it.
- SANTANIELLO GIUSEPPE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XX, Padova, 2001.
- SANTANIELLO GIUSEPPE, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milano, 1963.
- SANTANIELLO GIUSEPPE, *La legittimazione alla tutela dell'ambiente e dei beni ambientali*, in *Amm. pol.*, 1987.
- SANTANIELLO GIUSEPPE, *La tutela degli interessi diffusi dinanzi al giudice amministrativo*, in AA.VV., *Studi per il 150° del Consiglio di Stato*, vol. III, Roma, 1981.
- SANTANIELLO GIUSEPPE, *La tutela degli interessi diffusi dinanzi al giudice amministrativo*, in *Riv. amm.*, 1980, I.
- SANTISE MAURIZIO, (a cura di), *Coordinate ermeneutiche di diritto amministrativo*, Torino, 2014.
- SANTISE MAURIZIO, *La crisi di identità della responsabilità civile*, in www.iurisprudenzia.it.
- SANTORO PASSARELLI FRANCESCO, (voce) *Autonomia collettiva*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959.
- SANTORO PASSARELLI FRANCESCO, *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, 1962.
- SANTORO PASSARELLI FRANCESCO, *Dottrine generali del diritto civile*, 10 ed. (Ristampa), Napoli, 1977.
- SANTORO PASSARELLI FRANCESCO, *Nozioni di diritto del lavoro*, Napoli, 1951.
- SANVITI GIUSEPPE, *Limiti e alternative della tutela giurisdizionale nelle controversie amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984.
- SARACENI EMMA GRAZIELLA, *L'autorità ragionevole. Premesse per uno studio del diritto canonico amministrativo secondo il principio di ragionevolezza*, Milano, 2004.
- SARACENI EMMA GRAZIELLA, *Procedimento amministrativo e partecipazione dei fedeli. L'ipotesi del can. 50*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 11, 2003.

- SARACENI GUIDO, (voce) *Fedeli (associazione di)*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Milano, 1968.
- SARACENI GUIDO, *Chiesa e comunità politica*, Milano, 1973.
- SARACENI GUIDO, *Il concetto di status e sua applicazione nel diritto ecclesiastico*, in *Arch. giur.*, 131, 1945.
- SARACENI GUIDO, *Premesse allo studio della libertà giuridica nella Chiesa*, in *Quaderni della scuola di specializzazione in diritto ecclesiastico e canonico*, vol. I, Napoli, 1991.
- SARACENI GUIDO, *Problematica della potestas pastoralis nella disciplina del nuovo Codex*, in *Il diritto ecclesiastico*, 104, 1993, I.
- SARACENI GUIDO, *Riflessioni preliminari a una costituzione giuridica della Chiesa in quanto comunione*, in BERTOLINO RINALDO (a cura di), *Scienza giuridica e diritto canonico*, Torino, 1991.
- SARACENI GUIDO, *Riflessioni sul foro interno nel quadro generale della giurisdizione della Chiesa*, Padova, 1961.
- SARTORI GIOVANNI - DAHRENDORF RALF, *Il cittadino totale*, Torino, 1977.
- SARTORI GIOVANNI, *Democrazie e definizioni*, Bologna, 1976.
- SARTORI LUIGI, *La Chiesa popolo di Dio. Un tema conciliare da riprendere e approfondire*, in *Vita e Pensiero*, 63, 1980.
- SARTORI LUIGI, *Teologia del laicato in discussione*, in SEVERINO DIANICH (a cura di), *Dossier sui laici*, Brescia, 1987.
- SASSANI BRUNO - VILLATA RENATO (a cura di), *Il processo davanti al giudice amministrativo*, Torino, 2004.
- SASSANI BRUNO, (voce) *Interesse ad agire (diritto processuale civile)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVII, Roma, 1989.
- SASSANI BRUNO, *Aspetti processuali della l. n. 125 del 1991 (azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro)*, in *Riv. dir. proc.*, 1992.
- SASSANI BRUNO, *Coobbligati solidali e appello*, in *Riv. dir. proc.*, 1978.
- SASSANI BRUNO, *Note sul concetto di interesse ad agire*, Santarcangelo di Romagna, 1983.
- SATTA FILIPPO, (voce) *Atto amministrativo (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IV, Roma, 1988.
- SATTA FILIPPO, *Giustizia amministrativa*, Padova, 1997.

- SATTA FILIPPO, *Il cittadino “in attesa di espansione”*, in *Dir. soc.*, 1974.
- SATTA FILIPPO, *Introduzione ad un corso di diritto amministrativo*, Padova, 1980.
- SATTA FILIPPO, *La riforma della legge n. 241/1990: dubbi e perplessità*, in www.giust.amm.it, 2005, n. 2.
- SATTA FILIPPO, *Principi di giustizia amministrativa*, Padova, 1978.
- SATTA SALVATORE, (voce) *Capacità processuale civile*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Milano, 1960.
- SATTA SALVATORE, (voce) *Giurisdizione (nozioni generali)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970.
- SATTA SALVATORE, *Diritto processuale civile*, 10° ed., Padova, 1987.
- SATTA SALVATORE, *Diritto processuale civile*, Padova, 1967.
- SATTA SALVATORE, *Soliloqui e colloqui di un giurista*, Padova, 1968.
- SATTA SALVATORE, *Teoria e pratica del processo. Saggi di diritto processuale*, Roma, 1940.
- SATTA SALVATORE, *Variazioni sulla legittimazione ad causam*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1967.
- SCALFI GIAN GUIDO, *L'idea di persona giuridica e le formazioni sociali titolari di rapporti nel diritto privato*, Milano, 1968.
- SCALISI VINCENZO, *Contratto e regolamento nel piano d'azione delle nullità di protezione*, in *Riv. dir. civ.*, 2005.
- SCANNONE JUAN CARLOS, *Papa Francesco e la teologia del popolo*, in *La Civiltà Cattolica*, 165, 2014, I.
- SCANNONE JUAN CARLOS, *Perpectivas eclesiológicas de la “teología del pueblo” en la Argentina*, in CHICA FERNANDO - PANIZZOLO SANDRO - WAGNER HARALD (a cura di), *“Ecclesia tertii millennii adveniens”:* omaggio al padre A. Antón, professore di ecclesiologia alla Pontificia Università Gregoriana nel suo 70° compleanno, Casale Monferrato, 1997.
- SCHEFFCZYK LEO, *Il mondo della fede cattolica. Verità e forma*, Milano, 2007.
- SCHIAVONE PIETRO, *Il discernimento dei gruppi*, Roma, 1981.
- SCHILLEBEECKX EDWARD, *Fede cristiana e aspettative terrene*, in AA.VV., *La Chiesa nel mondo contemporaneo*, Brescia, 1966.
- SCHILLEBEECKX EDWARD, *La missione della Chiesa*, Roma, 1971.

- SCHLESINGER PIERO, *La nuova "azione di classe"*, in *Corr. giur.*, 2011.
- SCHMIDT EIKE, *Die AGB-Verbandsklagebefugnis und das zivilistische Anspruchsdenken*, in *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1991.
- SCHMITZ HERIBERT, *Amtsenthebung und Versetzung der Pfarrer im neuen Recht*, in *Trierer Theologische Zeitschrift*, 76, 1967.
- SCHMITZ HERIBERT, *Appellatio extrajudicialis. Entwicklungslinien einer kirchlichen Gerichtsbarkeit über die Verwaltung im Zeitalter der klassischen Kanonistik (1140-1348)*, München, 1970.
- SCHMITZ HERIBERT, *Tendenze della legislazione postconciliare nel diritto costituzionale*, in *Communio*, XXXVI, 1977.
- SCHNAKENBURG RUDOLF, *La Chiesa nel Nuovo Testamento*, Brescia, 1961.
- SCHNEIDER HANS, *Der Konziliarismus als problem der neuren katholischen Theologie: die Gekonstanzer Dekrete von Febronius bis zur Gegenwart*, New York, 1976.
- SCHNEIDER THEODOR, *Segni della vicinanza di Dio. Compendio di teologia dei sacramenti (Zeichen der Nähe Gottes. Grundriss der Sakramententheologie)*, Brescia, 1983.
- SCHÖCH NIKOLAUS, *Il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica al servizio dell'equa soluzione dei conflitti tra i fedeli e le autorità amministrative della Chiesa*, in *Antonianum*, LXXX, 2005.
- SCHÖCH NIKOLAUS, *Umnutzung von Kirchen. Kirchenrechtliche Überlegungen zu einem aktuellen Problem*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CLXXIII, 2004.
- SCHOUPPE JEAN-PIERRE, *Les circonscriptions ecclésiastiques ou communautés hiérarchiques de l'Eglise catholique*, in *Ephemerides Theologicae Lovanienses*, 81, 2005, IV.
- SCHULTE RAPHAEL, *La conversione (metánoia) come inizio e forma della vita cristiana*, in FEINER JOHANNES - LÖHRER MAGNUS (a cura di), *Mysterium Salutis. Nuovo corso di dogmatica come teologia della storia della salvezza*, Brescia, 1972.
- SCHULTZENSTEIN MAX, *Partein, Parteifähigkeit und Parteibegriff im Verwaltungsstreitverfahren*, in *Verwaltungsarchiv*, 12, 1904.

- SCHULZ WINFRIED, *Der "Geist des Konzils" als Interpretationsmaxime der kanonischen Rechtsordnung? Zur Auslegung der kodikarischen Interpretationsregeln*, in *Apollinaris*, LV, 1982.
- SCHULZ WINFRIED, *Le associazioni nel diritto canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 99, 1988.
- SCHULZ WINFRIED, *Le norme canoniche sul diritto di associazione e la loro riforma alla luce dell'insegnamento del Concilio Vaticano secondo*, in *Apollinaris*, L, 1977.
- SCHÜRMAN HEINZ, *Die zwei unterschiedlichen Berufungen, Dienste und Lebensweisen in einen Presbyterium*, in BOELAARS HERNI - TREMBLAY RÉAL (a cura di), *In libertatem vocati estis (Gal 5, 13). Miscellanea Bernhard Häring: expleto sexagesimo quinto aetatis anno, a collegio et ex-alumnis in donum natalitium oblata*, Roma, 1977.
- SCHWANGER KENNETH K., *Contentious-Administrative Recourse before the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura*, in *The Jurist*, 58, 1998.
- SCIALOJA VITTORIO, *Procedura civile romana*, Roma, 1936.
- SCIANCALEPORE GIOVANNI, *Clausole vessatorie, tutele individuali e collettive in dispute transfrontaliere*, in *Europa e dir. priv.*, 1999.
- COCA FRANCO GAETANO (a cura di), *Giustizia amministrativa*, 2° ed., Torino, 2006.
- COCA FRANCO GAETANO (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2003.
- COCA FRANCO GAETANO, (a cura di), *Diritto amministrativo*, 2° ed., Torino, 2005.
- COCA FRANCO GAETANO, (voce) *Interessi protetti (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVII, Roma, 1989.
- COCA FRANCO GAETANO, *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Milano, 1990.
- COCA FRANCO GAETANO, *Giustizia amministrativa e tutela dell'ambiente nella prospettiva di un orientamento omogeneo delle giurisdizioni*, in AA.VV., *Unità della giurisdizione e tutela dell'ambiente*, Milano, 1986.
- COCA FRANCO GAETANO, *La "gestazione" dell'interesse legittimo*, in CASETTA ELIO - ROMANO ALBERTO - COCA FRANCO GAETANO (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli*, vol. I, Padova, 2007.

- SCOCA FRANCO GAETANO, *La prospettiva amministrativistica*, in AA.VV., *Nuove forme di tutela delle situazioni soggettive nelle esperienze processuali. Profili pubblicistici*, Milano, 2004.
- SCOCA FRANCO GAETANO, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del Convegno di Studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, Padova, 1976.
- SCOCA FRANCO GAETANO, *Le situazioni giuridiche soggettive dei privati*, in IDEM (a cura di), *Diritto amministrativo*, 2° ed., Torino, 2011.
- SCOCA FRANCO GAETANO, *Modello tradizionale e trasformazioni del processo amministrativo dopo il primo decennio di attività dei Tribunali amministrativi regionali*, in *Dir. proc. amm.*, 1985.
- SCOCA FRANCO GAETANO, *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, in *Dir. soc.*, 1985.
- SCOGNAMIGLIO RENATO, (voce) *Condotta antisindacale. I) Disciplina sostanziale*, in *Enc. giur. Treccani.*, vol. XV, Roma, 1989.
- SCOGNAMIGLIO RENATO, *Considerazioni sull'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, in *Riv. giur. lav.*, 1972, I.
- SCOGNAMIGLIO RENATO, *Il risarcimento del danno in forma specifica*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1956.
- SCOGNAMIGLIO RENATO, *Illecito (Diritto vigente)*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. VIII, Torino, 1957.
- SCOLA ANGELO, *Avvenimento e tradizione. Questioni di ecclesiologia*, Milano, 1987.
- SCOLA ANGELO, *L'essenza della Chiesa nella "Lumen Gentium"*, in IDEM, *Avvenimento e tradizione. Questioni di ecclesiologia*, Milano, 1987.
- SEGNI ANTONIO, *L'intervento adesivo: studio teorico-pratico*, Roma, 1929.
- SEGRETERIA DI STATO, *Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae servandae post Constitutionem Apostolicam Pauli PP. VI Regimini Ecclesiae Universae*, 25 marzo 1968, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. VIII, Bologna, 1984.
- SEMERARO MARCELLO, *Popolo di Dio*, in *Rivista di Scienze Religiose*, 2, 1998.

- SEMERARO MARCELLO, *Popolo di Dio. Una nozione ecclesiologica al Concilio e vent'anni dopo*, in *Rivista di Scienze Religiose*, 2, 1988.
- SEMMELROTH OTTO, *La Chiesa nuovo popolo di Dio*, in BARAÙNA GUILHERME (a cura di), *La Chiesa del Vaticano II. Studi e commenti intorno alla Costituzione dommatica "Lumen Gentium"*, Firenze, 1966.
- SENSALÉ MASSIMO, *La tutela degli interessi diffusi: un problema ancora aperto*, in *Giust. civ.*, 1982, II.
- SERRA BEATRICE, *Sull'estinzione e modificazione della persona giuridica nel diritto canonico moderno. Spunti ricostruttivi per una teoria dei soggetti di diritto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica (www.statoechiese.it)*, aprile 2010.
- SERVIZIO NAZIONALE PER IL PROGETTO CULTURALE DELLA CEI (a cura di), *Ripensare la parrocchia*, Bologna, 2004.
- SEVESO BRUNO, *La pratica della fede. Teologia pastorale nel tempo della Chiesa*, Milano, 2011.
- SILVESTRI ELISABETTA - TARUFFO MICHELE (voce) *Condotta antisindacale: II) Procedimento di repressione della condotta antisindacale*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VIII, Roma, 1997.
- SILVESTRI GAETANO, (voce) *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Milano, 1985.
- SIMI VALENTE, *Libertà religiosa e trasformazione della società*, in *Quaderni di Iustitia*, XVI, 1966.
- SINCERO LUIGI, *Voto. Delle disposizioni amministrative e disciplinari*, 1913, n. 7, in LLOBELL JOAQUÍN - BELLO JUAN JOSÉ - DE LEÓN ENRIQUE (a cura di), *Il libro "de processibus" nella codificazione del 1917. Studi e documenti*, vol. II, Milano, 2007.
- SINODO DEI VESCOVI, *La giustizia nel mondo (Convenientes ex universo, 30/11/1971)*, Città del Vaticano, 1971.
- SINODO DEI VESCOVI, Rapporto finale "Exeunte coetu secundo", 7 dicembre 1985, in *Enchiridion del Sinodo dei Vescovi*, vol. I, Bologna, 2005.
- SINODO DEI VESCOVI, Relazione finale *Ecclesia sub Verbo Dei mysteria Christi celebrans pro salute mundi*, 7 dicembre 1985, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. IX, Bologna, 1987.

- SINODO DELLE DIOCESI DELLA GERMANIA FEDERALE, *Unsere Hoffnung. Ein Bekenntnis zum Glauben in dieser Zeit. Gemeinsame Synode der katholischen Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland*, Freiburg, 1976.
- SIRACUSANO PAOLO, *La nuova (e “vera”) svolta della Cassazione sulla c.d. risarcibilità dell’interesse legittimo: i doveri di comportamento della pubblica amministrazione verso la logica garantistica del rapporto*, in *Foro amm. CdS*, 2003.
- SOBANSKI REMIGIUSZ, *Charisma et norma canonica*, in PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici. Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati*, Città del Vaticano, 1994.
- SOHM RUDOLPH, *Kirchenrecht. Die geschichtlichen Grundlagen*, vol. I, Leipzig, 1892.
- SOL THIERRY, *Qu’entendre par conception subjective du droit? Éléments d’une définition*, Roma, 2001.
- SOMERHAUSEN MARC, (sezione) *Belgio*, in PIRAS ALDO (a cura di), *Il controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione*, Torino, 1971.
- SOMMERMANN KARL PETER, *La justicia administrativa alemana*, in JAVIER VÁSQUEZ BARNÈS (a cura di), *La justicia administrativa en el derecho comparado*, Madrid, 1993.
- SORACE DOMENICO, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2007.
- SORACE DOMENICO, *Il problema degli interessi non-diritti da tutelare nell’administrative law americano. (Linee di un dibattito in corso)*, in AA.VV., *Scritti per Mario Nigro*, vol. III, Milano, 1991.
- SORDI BERNARDO, *Diritto amministrativo (evoluzione dal XIX secolo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino, 1990.
- SORICELLI GERARDO, *Considerazioni sulla class action amministrativa nell’amministrazione di risultato*, in www.giustamm.it.
- SORRENTINO FEDERICO, *Legalità e delegificazione*, in *Dir. amm.*, 3-4, 1999.
- SOULLARD ROBERT, *Le contentieux de la vie consacrée à la Signature Apostolique*, in *L’Année Canonique*, 27, 1983.

- SOUTO JOSÉ ANTONIO, *Algunas cuoestiones básicas en torno a una posible ley de procedimiento administrativo (entervista)*, in *Ius Canonicum*, XIV, 1974.
- SOUTO JOSÉ ANTONIO, *Estructura jurídica de la Iglesia particular: presupuestos*, in *Ius Canonicum*, VIII, 1968.
- SOUTO JOSÉ ANTONIO, *La función de gobierno*, in *Ius Canonicum*, XI, 1971.
- SOUTO JOSÉ ANTONIO, *La potestad del Obispo diocesano*, in *Ius Canonicum*, VII, 1967.
- SPADARO ANTONIO, *Intervista a Papa Francesco*, in *La Civiltà Cattolica*, 164, 2013, III.
- SPAGNA MUSSO BRUNO, *Ius aedificandi e tutela degli interessi diffusi*, Santarcangelo di Romagna, 1983.
- SPAGNA MUSSO BRUNO, *Riflessioni critiche in tema di tutela civilistica dell'ambiente*, in *Rass. dir. civ.*, 1991.
- SPAGNUOLO VIGORITA VINCENZO, *Interesse pubblico e azione popolare nella "Legge Ponte per l'urbanistica"*, in *Riv. giur. edil.*, 1977, II.
- SPAGNUOLO VIGORITA VINCENZO, *Principio individualistico nel processo amministrativo e difesa dell'interesse pubblico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1962.
- SPAMPINATO BIAGIO, *L'interesse a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2004.
- SPANTIGATI FEDERICO, *La natura giuridica delle associazioni ambientali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992.
- SPERDUTI GIUSEPPE, *Contributo alla teoria delle situazioni giuridiche soggettive*, Milano, 1944.
- SPINELLI LORENZO - DALLA TORRE GIUSEPPE, *Il diritto pubblico ecclesiastico dopo il Concilio Vaticano II*, Milano, 1985.
- SPINELLI LORENZO, (voce) *Atto amministrativo (diritto canonico)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IV, Roma, 1988.
- SPINELLI LORENZO, *I decreta generalia contra Codicem e la potestas legislativa delle Congregazioni Romane*, in AA.VV., *La norma en el derecho canónico. Actas del III Congreso Internacional de derecho canónico (Pamplona, 10-15 de octubre 1976)*, Pamplona, 1979.

- SPINELLI LORENZO, *Note sulla giustizia amministrativa nel vigente ordinamento canonico*, in *Arch. giur.*, 189, 1975.
- SPINELLI LORENZO, *Note sulla giustizia amministrativa nel vigente ordinamento canonico*, in AA.VV., *Studi in onore di Pietro Agostino D'Avack*, Milano, 1976.
- SPINELLI LORENZO, *Riflessioni pastorali della nuova codificazione canonica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1990, I.
- STAFFA DINO, *De Supremo Tribunali Administrativo seu de secunda Sectione Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXI, 1972.
- STAFFA DINO, *De tutela iudiciali amministrativa, id est de iustitia administrativa apud S. Tribunal Signaturae Apostolicae*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXIII, 1974.
- STAFFA DINO, *De tutela iudiciali amministrativa, id est de iustitia administrativa apud S. Tribunal Signaturae Apostolicae deque ordinatione tribunalium interdiocesanorum*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXIII, 1974.
- STAFFA DINO, *Dissertationes de administratione iustitiae in Ecclesia*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXI, 1972.
- STAFFA DINO, *Praesupposita recursus ad Alteram Sectionem Signaturae Apostolicae*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978.
- STAFFA DOMENICO, *De distinctione inter iurisdictionem ordinariam et administrativam in iure canonico*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXV, 1976.
- STAGLIANÒ ANTONIO, *Introduzione*, in SERVIZIO NAZIONALE PER IL PROGETTO CULTURALE DELLA CEI (a cura di), *Ripensare la parrocchia*, Bologna, 2004.
- STAMMATI SERGIO, *Sulla relazione dei principi di Stato di diritto (e di legalità) e il principio democratico nell'ordinamento dell'UE. Ovvero sui rapporti fra "democrazia giuridica" e "democrazia politica" in quell'ordinamento*, in *Rass. parl.*, 47, 2005.
- STEFANINI LUIGI, (voce) *Personalismo*, in *Enciclopedia filosofica di Gallarate*, vol. IV, Firenze, 1967.
- STEIN FRIEDRICH, *Die Urkunden und Wechselprozeß*, Charleston, 1923.

- STICCHI DAMIANI SAVERIO - VETRÒ FRANCESCO (a cura di), *Lezioni di diritto amministrativo europeo*, Torino, 2010.
- STICCHI DAMIANI SAVERIO, *L'atto amministrativo nell'ordinamento comunitario. Contributo allo studio della nozione*, Torino, 2005.
- STICCHI DAMIANI SAVERIO, *Le forme di risoluzione delle controversie alternative alla giurisdizione. Disciplina vigente e prospettive di misurazione statistica*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 2003.
- STICKLER ALFONS MARIA, *La "potestas regiminis": visione teologica*, in *Apollinaris*, LVI, 1983.
- STICKLER ALFONS MARIA, *Le riforme della Curia nella storia della Chiesa*, in BONNET PIERO ANTONIO - GULLO CARLO (a cura di), *La Curia Romana nella Costituzione Apostolica "Pastor Bonus"*, Città del Vaticano, 1990.
- STICKLER ALFONS MARIA, *Teologia e diritto canonico nella storia*, in AA.VV., *Teologia e diritto canonico*, Città del Vaticano, 1987.
- STIPO MASSIMO, *Riflessioni intorno all'interesse collettivo religioso*, in *Arch. giur.*, 209, 1989.
- STOLZI IRENE, *Corporativismo autoritario e neocorporativismi: modelli teorici a confronto*, in BALANDI GIAN GUIDO - CAZZETTA GIOVANNI (a cura di), *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, Milano, 2009.
- STOLZI IRENE, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, 2007.
- STRAUB HEINRICH, *De obiecto primario competentiae Supremi Organismi contentioso-administrativi*, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LXVII, 1978.
- STRIGL RICHARD ADOLF, *Sinn und Bedeutung der Rechtspersönlichkeit im kirchlichen Aemterrecht*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXXXI, 1962.
- SUÁREZ FRANCISCO, *Tractatus de Legibus ac Deo legislatore, in decem libros distributus*, Lugduni, 1613.
- TACCOGNA GEROLAMO, *Azione popolare. Appendice*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XI, Torino, 1996.
- TAGORRA GIOVANNI, *Il senso ecclesiale del battesimo*, in *Lateranum*, LXXIX, 2013, III.

- TALAMANCA ANNA, (voce) *Rescritto pontificio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988.
- TALAMANCA ANNA, *I beni culturali ecclesiastici tra legislazione statale e normativa bilaterale*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1985, II.
- TALICE CARLO, *Diritto amministrativo*, 7° ed., Santarcangelo di Romagna, 2008.
- TAMBURRINO GIUSEPPE, (voce) *Capacità III (Diritto internazionale privato e processuale)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. V, Roma, 1988.
- TANGORRA GIOVANNI, *Nodi di un'eclesiologia postconciliare*, in *Lateranum*, LXXIX, 2013, I.
- TANGORRA GIOVANNI, *Una categoria conciliare dibattuta: il "Popolo di Dio"*, in *Lateranum*, LXXXI, 2015, II.
- TARUFFO MICHELE, *Collateral estoppel e giudicato sulle questioni*, II, in *Riv. dir. proc.*, 1972.
- TARUFFO MICHELE, *Diritto processuale civile nei Paesi anglosassoni*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, vol. VI, Torino, 1990.
- TARUFFO MICHELE, *Efficacia della pronuncia sul licenziamento per motivi sindacali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971.
- TARUFFO MICHELE, *I limiti soggettivi del giudicato e le class actions*, in *Riv. dir. proc.*, 1969.
- TARUFFO MICHELE, *La legittimazione ad agire e le tecniche di tutela nella nuova disciplina del danno ambientale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987.
- TARUFFO MICHELE, *Note sul diritto alla condanna e all'esecuzione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1986.
- TARUFFO MICHELE, *Some remarks on group litigation in comparative perspective?*, in *11 Duke J. Comp. & Int'l Law*, 2001.
- TARZIA GIUSEPPE, *La tutela inibitoria contro le clausole vessatorie*, in *Riv. dir. proc.*, 1997.
- TARZIA GIUSEPPE, *Le associazioni di categoria nei processi civili con rilevanza collettiva*, in *Riv. dir. proc.*, 1987.
- TEDESCHI MARIO (a cura di), *Il problema del diritto naturale nell'esperienza giuridica della Chiesa. Atti del Convegno Internazionale (Napoli, 15-17 ottobre 1990)*, Soveria Mannelli, 1993.

- TEDESCHI MARIO (a cura di), *La libertà religiosa*, vol. III, Soveria Mannelli, 2002.
- TEDESCHI MARIO, *Comunità e soggettività*, Cosenza, 2006.
- TEDESCHI MARIO, *L'interpretazione delle norme di diritto ecclesiastico*, in *Diritto e Religioni*, 4, II, 2/2007.
- TEDESCHI MARIO, *La codificazione canonica. Problemi metodologici*, in IDEM, *Scritti di diritto ecclesiastico*, 3° ed., Milano, 2000.
- TEDESCHI MARIO, *La comunità come concetto giuridico*, in IDEM (a cura di), *Comunità e soggettività*, Cosenza, 2006.
- TEDESCHI MARIO, *La parabola dei concordati*, in *Diritto romano attuale. Storia, metodologia, cultura nella scienza giuridica*, 7/2002.
- TEDESCHI MARIO, *La rilevanza civile delle associazioni ecclesiali*, in ASSOCIAZIONE CANONISTICA ITALIANA (a cura di), *Le associazioni nella Chiesa. Atti del XXIX Congresso Nazionale di Diritto Canonico. Trieste, 7-10 settembre 1998*, Città del Vaticano, 1999.
- TEDESCHI MARIO, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 5° ed., Torino, 2010.
- TEDESCHI MARIO, *Nuove prospettive in tema di acquisti per interposta persona a favore di enti ecclesiastici non riconosciuti*, in *Arch. giur.*, 133, 1972.
- TEDESCHI MARIO, *Preliminari a uno studio dell'associazionismo spontaneo nella Chiesa*, Milano, 1974.
- TEDESCHI MARIO, *Quale laicità? Fattore religioso e principi costituzionali*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1993, I.
- TEDESCHI MARIO, *Santa Sede (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. dir.*, vol. XLI, Milano, 1989.
- TEDESCHI MARIO, *Secolarizzazione e libertà religiosa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1986, I.
- TEDESCHI MARIO, *Separatismo*, in *Noviss. dig. it., Appendice Segr-Z*, vol. VII, Torino, 1987.
- TEDESCHI MARIO, *Sulla scienza del diritto ecclesiastico*, 3° ed., Milano, 2007.
- TERESI FRANCESCO, *Considerazioni sull'azione popolare avverso le licenze edilizie e spunti ricostruttivi delle azioni popolari in generale*, in *Foro amm.*, II, 1971.

- TESORIERE GIOVANNI, *Diritto processuale del lavoro*, Padova, 1999.
- TESSAROLO ANDREA (a cura di), *La Chiesa locale*, Bologna, 1970.
- TEZNER FRIEDRICH, *Zur Lehre von der freien Ermessen der Verwaltungsbehörden (als Grund der Unzuständigkeit der Verwaltungsgerichte)*, Wien, 1888.
- THAIKOOTTATHIL JAMES, *Leges irritantes aut inhabilitantes: a historical, exegetical and systematic study on canon 10 of Code of Canon Law 1983*, Città del Vaticano, 2003.
- THEOBALD CHRISTOPH, *La recezione del Vaticano II. Tornare alla sorgente*, vol. I, Bologna, 2011.
- THÉRIAULT MICHEL - THORN JEAN (a cura di), *Le nouveau Code de droit Canonique. Actes du V Congrès International de Droit Canonique (The new Code of Canon Law. Acts of 5th International Congress of Canon Law)*, vol. I, Ottawa, 1986.
- THÉRIAULT MICHEL, *La procédure des recours administratifs: survole et évaluation*, in *Proceedings of Canon Law Society of America*, 57, 1995.
- THIÉRE KARL, *Die Wahrung überindividueller Interessen im Zivilprozeß*, Bielefeld, 1980.
- THILS GUSTAVE, *L'ecclesiologia del Concilio Vaticano I. Preparazione, risultati, problemi*, in FACOLTÀ TEOLOGICA INTERREGIONALE DI MILANO, *L'ecclesiologia dal Vaticano I al Vaticano II*, Brescia, 1973.
- THILS GUSTAVE, *Le nouveau Code de droit canonique et l'ecclésiologie de Vatican II*, in *Revue théologique de Louvain*, 14, 1983.
- THON AUGUST, *Norma giuridica e diritto soggettivo: indagini di teoria generale del diritto*, Padova, 1951.
- TIGANO FABRIZIO, *Le azioni popolari suppletive e correttive*, Torino, 2008.
- TILLARD JEAN MARIE ROGER, *Église d'Églises. L'ecclésiologie de communion*, Paris, 1987.
- TIZZANO ANTONIO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, Torino, 2000.
- TOCANEL PIETRO, *Commento alla Risposta della Pontificia Commissione per l'interpretazione autentica del Codice di Diritto Canonico del 29 aprile 1987*, in *Apollinaris*, LXI, 1988.

- TOCANEL PIETRO, *Il concetto di persona giuridica collegiale presso la canonistica moderna*, in *Apollinaris*, XCIII, 1990.
- TOGNONI GIANNI, *La tutela degli interessi diffusi nell'ordinamento canonico*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 8, 1995.
- TOMA GIANGASPARE DONATO, *La discrezionalità dell'azione amministrativa in ambito tributario*, Padova, 2012.
- TOMASSETTI LUIGI et al. (a cura di), *Magnum Bullarium Romanum*, vol. VIII, Augustae Taurinorum, 1863.
- TOMEI GIOVANNI, (voce) *Legittimazione ad agire*, in *Enc. dir.*, vol. XXIV, Milano, 1974.
- TOMMASEO FERRUCCIO, *I processi a contenuto oggettivo*, in *Riv. dir. civ.*, 1988.
- TONDI DELLA MURA GIOVANNI, *Interessi diffusi e attività ecclesiastica*, in AA.VV., *Il diritto alla difesa nell'Ordinamento Canonico. Atti del XIX Congresso Canonistico, Gallipoli 1987*, Città del Vaticano, 1988.
- TONDO SALVATORE, *Su un progetto di riforma della disciplina delle condizioni generali di contratto (in margine ad un Convegno di Fiuggi, 5-6 giugno 1981)*, in *Foro it.*, 1981, V.
- TÖNNIES FERDINAND, *Comunità e società*, Bari, 2011.
- TORCIVIA CARMELO, *La Chiesa tra comunità e fraternità*, in DIANICH SEVERINO - TORCIVIA CARMELO, *Forme del Popolo di Dio tra comunità e fraternità*, Cinisello Balsamo, 2012.
- TORRUBIANO RIPOLL JAIME, *Novísimas instituciones de Derecho Canónico acomodadas al nuevo Código ordenado por el Papa Pio X*, Madrid, 1919.
- TOSATO EGIDIO, *L'impugnativa dei decreti reali di annullamento*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1937.
- TOSATO EGIDIO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957.
- TRABUCCHI ALBERTO, *Istituzioni di diritto civile*, 45° ed., Padova, 2012.
- TRABUCCHI ALBERTO, *Istituzioni di diritto civile*, 5° ed., Padova, 1960.
- TRAMONTIN SILVIO, *Un secolo di storia della Chiesa. Da Leone XIII al Concilio Vaticano II*, vol. II, Roma, 1980.
- TRASERRA JAIME, *La tutela de los derechos subjetivos frente a la administración eclesiástica*, Barcelona, 1972.

- TRAVI ALDO, *Accordi fra proprietari e Comune per le modifiche al piano regolatore e oneri esorbitanti*, in *Foro it.*, 2002, V.
- TRAVI ALDO, *Autoritatività e tutela giurisdizionale: quali novità?*, in *Foro amm. Tar*, 2005.
- TRAVI ALDO, *Diritti costituzionalmente protetti e riparto di giurisdizione*, in AA.VV., *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011.
- TRAVI ALDO, *Gli artt. 24 e 111 Cost. come principi unitari di garanzia*, in AA.VV., *Tutela dei diritti e sistema "ordinamentale"*, Napoli, 2012.
- TRAVI ALDO, *La tutela del terzo nei confronti della d.i.a. (o della s.c.i.a.): il codice del processo amministrativo e la quadratura del cerchio*, in *Foro it.*, 2011.
- TRAVI ALDO, *Lezioni di giustizia amministrativa*, 11° ed., Torino, 2014.
- TRAVI ALDO, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2010.
- TRAVI ALDO, *Nuovi fermenti nel diritto amministrativo verso la fine degli anni '90*, in *Foro it.*, 1997, V.
- TRAVI ALDO, *Silenzio-assenso, denuncia di inizio attività e tutela dei terzi controinteressati*, in *Dir. proc. amm.*, 2002.
- TRENTINI ANTONELLA, *Ancora sulla class action pubblica: efficienza dell'amministrazione e ruolo dell'avvocato*, in www.filodiritto.com.
- TREU TIZIANO, *Attività antisindacale e interessi collettivi*, in *Pol. dir.*, 1971.
- TREU TIZIANO, *Condotta antisindacale del datore di lavoro e atti discriminatori*, Milano, 1974.
- TREUBNER GUNTHER, *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung*, Tübingen, 1978.
- TREVES GIUSEPPINO, *La giustizia amministrativa italiana nel contesto europeo*, in PIRAS ALDO (a cura di), *Il controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione*, Torino, 1971.
- TREVES RENATO, *Il metodo teleologico nella filosofia e nella scienza del diritto*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1933.
- TRIMARCHI BANFI FRANCESCA, *Il diritto privato nell'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2004.
- TRIMARCHI PIETRO (a cura di), *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente*, Milano, 1994.

- TRIMARCHI PIETRO, *La responsabilità civile per danni all'ambiente: prime riflessioni*, in *Amministrare*, 1987.
- TROCCOLI ANTONIO, *Un istituto giuridico da rivalutare: l'azione popolare*, in *Rass. parl.*, 1971.
- TROCCOLI LUCA, *Sulla determinazione del concetto di attività ecclesiastica*, in AA.VV., *Individuo, Gruppi, Confessioni religiose nello Stato democratico. Atti del Convegno nazionale di Diritto Ecclesiastico. Siena, 30 novembre-2 dicembre 1972*, Milano, 1973.
- TROCKER NICOLÒ, (voce) *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVII, Roma, 1989.
- TROCKER NICOLÒ, *Gli interessi diffusi e la loro tutela dinanzi al giudice civile*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990.
- TROCKER NICOLÒ, *Gli interessi diffusi nell'opera della giurisprudenza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1987.
- TROCKER NICOLÒ, *I limiti soggettivi del giudicato tra tecniche di tutela sostanziale e garanzie di difesa processuale (profili dell'esperienza giuridica tedesca)*, in *Riv. dir. proc.*, 1988.
- TROCKER NICOLÒ, *Processo civile e Costituzione*, Milano, 1974.
- TROMP SEBASTIAN, *Corpus Christi quod est Ecclesia. I. Introductio generalis*, 2° ed., Roma, 1946.
- TROPEA GIUSEPPE, *L'abuso del processo amministrativo*, Napoli, 2015.
- TUBERTINI CLAUDIA, *La prima applicazione della "class action amministrativa"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, fasc. VIII.
- TULLIO LIEBMAN ENRICO, (voce) *Giudicato. I) Diritto processuale civile*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XV, Roma, 1989.
- TURCHI NICOLA, *Storia delle religioni*, vol. III, Firenze, 1963.
- ULMER PETER - BRANDNER ERICH - HENSEN HORST DIETHER (a cura di), *AGB-Recht. Kommentar zu den §§ 305-310 Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch und zum UnterlassungsklagenGesetz*, 10 Auflage, Köln, 2011.
- ULPiano, *Digesta*, I, 1, 1, §2;
- ULPiano, *Institutiones*, I, 1, §4.

- UNIONE GIURISTI CATTOLICI ITALIANI (a cura di), *Diritto naturale. Verso nuove prospettive (Relazioni del Convegno celebrativo del quarantesimo dell'Unione. Roma, 9-11 dicembre 1988)*, Milano, 1990.
- UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA (a cura di), *Studi in memoria di Tullio Ascarelli*, Milano, 1969.
- UNIVERSITÀ DI CATANIA - PUBBLICAZIONI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA, *Studi in onore di Cesare Sanfilippo*, vol. IV, Milano, 1983.
- URBANI PAOLO - CIVITARESE MATTEUCCI STEFANO (a cura di), *Diritto urbanistico, organizzazione e rapporti*, Torino, 2010.
- URRUTIA FRANCISCO JAVIER, *Decreti, precetti generali ed istruzioni*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, XXXV, 1970.
- VACCARELLA MARIA, *Arbitrato e giurisdizione amministrativa*, Torino, 2004.
- VACCARELLA ROMANO, *Il procedimento di repressione della condotta antisindacale*, Milano, 1977.
- VALDRINI PATRICK, *Charge pastorale et communautés hiérarchiques. Réflexions doctrinales pour l'application du c. 517 §2*, in *L'Année Canonique*, 37, 1994.
- VALDRINI PATRICK, *Communauté et institution en droit canonique*, in TEDESCHI MARIO (a cura di), *Comunità e soggettività*, Cosenza, 2006.
- VALDRINI PATRICK, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, Città del Vaticano, 2013.
- VALDRINI PATRICK, *Conflits et recours dans l'Église*, Strasbourg, 1978.
- VALDRINI PATRICK, *Étude sur le caractère subiectif du contentieux administratif ecclésiastique*, in SÁNCHEZ Y SÁNCHEZ JUAN - AZNAR GIL FEDERICO RAFAEL (a cura di), *Estudios canónicos en homenaje al profesor D. Lamberto de Echeverría*, Salamanca, 1988.
- VALDRINI PATRICK, *Injustices et protection des droits dans l'Église*, Strasbourg, 1985.
- VALDRINI PATRICK, *Les recours canoniques offerts aux animateurs pastoraux*, in *L'Année Canonique*, 35, 1992.
- VALDRINI PATRICK, *Opinione pubblica, sensus fidei e diritto canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1997, I.

- VALDRINI PATRICK, *Recours et conciliation dans les controverses avec les supérieurs*, in *L'Année Canonique*, 28, 1984.
- VALDRINI PATRICK, *Territorialité et organisation de l'Eglise catholique latine*, in DUSCHESNE JEAN - OLLIER JACQUES, *Demain l'Eglise*, Paris, 2001.
- VALPERTZ LIBORIUS, *Kirchliche Mitgliedschaft und nichtkatholiken nach der Enzyklika "Mystici Corporis"*, in *Theologie und Seelsorge*, 36, 1944.
- VAN DEN HOUT ANDRE J. T., *L'ecclesialità del processo contenzioso ordinario e del contenzioso-amministrativo nella dottrina postconciliare*, Roma, 1998.
- VAN HOVE ALOIS, *De consuetudine. De temporibus supputatione. Commentarium Iovaniense in Codicem Iuris Canonici*, Mechliniae-Romae, 1933.
- VANDELLI LUCIANO, *La semplificazione nel quadro delle riforme amministrative*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Sebastiano Cassarino*, vol. II, Padova, 2011.
- VANZAN PIERSANDRO - AULETTA ANGELO, *La parrocchia per la nuova evangelizzazione: tra corresponsabilità e partecipazione*, Roma, 1998.
- VARRIALE GIUSEPPE, *Brevi note sulla figura dell'interesse diffuso in relazione ai rapporti interprivati*, in *Nuovo dir.*, 1994.
- VARRONE CLAUDIO, *Sulla tutela degli interessi diffusi nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Il processo amministrativo*, Milano, 1983.
- VÁSQUEZ JAVIER BARNÈS (a cura di), *La justicia administrativa en el derecho comparado*, Madrid, 1993.
- VASSALLI FILIPPO (a cura di), *Trattato di diritto civile*, vol. II, Torino, 1939.
- VASSALLI FILIPPO, *L'invalidità del matrimonio nel diritto canonico e nel diritto civile. Spunti di un'indagine comparativa*, in IDEM, *Studi giuridici*, vol. I, Milano, 1960.
- VASSALLI FILIPPO, *Studi giuridici*, vol. I, Milano, 1960.
- VELTRI GIULIO, *Class action pubblica: prime riflessioni*, in www.lexitalia.it..
- VENTRELLA MANCINI CARMELA, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto amministrativo italiano e nell'ordinamento canonico*, in BERTOLINO RINALDO - GHERRO SANDRO - MUSSELLI LUCIANO (a cura di), *Diritto canonico e comparazione*, Torino, 1992.

- VENTURA SERGIO, *Interessi legittimi, diritto privato, diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1959, I.
- VERARDI CARLO MARIA, *Accesso alla giustizia e tutela collettiva dei consumatori*, in TIZZANO ANTONIO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, Torino, 2000.
- VERDE GIOVANNI, (voce) *Dispositivo (principio)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XI, Roma, 1989.
- VERDE GIOVANNI, *Arbitrato e pubblica amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1998.
- VERDE GIOVANNI, *Il nuovo processo di cognizione*, Napoli, 1995.
- VERDE GIOVANNI, *Profili del processo civile. I. Parte generale*, 7° ed., Napoli, 2008.
- VERMEERSCH ARTHUR, *De personae moralis origine seu constitutione*, in *Ius Pontificium*, X, 1930.
- VERMEERSCH ARTHUR, *Theologiae moralis principia, responsa, consilia*, vol. I, Romae, 1933.
- VESCOVI ENRIQUE, *La participación de la sociedad civil en el proceso. La defensa del interés colectivo y difuso. Las nuevas formas de legitimación*, in BARBOSA MOREIRA JOSÉ CARLOS (a cura di), *Estudios de direito processual em memoria de Luis Machado Guimarães*, Rio de Janeiro, 1997.
- VETTORI GIUSEPPE (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002.
- VETTORI GIUSEPPE (a cura di), *Codice del consumo - Aggiornamento: pratiche commerciali scorrette e azione collettiva*, Padova, 2009.
- VETTORI GIUSEPPE (a cura di), *Remedies in contract. The common rules for a European law*, Padova, 2008.
- VETTORI GIUSEPPE, *Contratto e rimedi*, Padova, 2009.
- VETTORI GIUSEPPE, *Giustizia e rimedi nel diritto europeo dei contratti*, in *Eur. e dir. priv.*, 2006.
- VIANA ANTONIO (a cura di), *La dimensión de servicio en el gobierno de la Iglesia*, Navarra, 1999.
- VIANA ANTONIO, *Aspectos de la relación del fiel con la organización eclesiástica*, in *Fidelium Iura*, IV, 1994.

- VIANA ANTONIO, *El Reglamento general de la Curia Romana (4.II.1992). Aspectos generales y regulación de las aprobaciones pontificias en forma específica*, in *Ius Canonicum*, XXXII, 1992.
- VIANA ANTONIO, *La potestad de los dicasterios de la Curia Romana*, in *Ius Canonicum*, XXX, 1990.
- VIANA ANTONIO, *Naturaleza canónica de la potestad vicaria de gobierno*, in *Ius Canonicum*, XXVIII, 1988.
- VIGNOCCHI GUSTAVO, *Il problema della tutela degli interessi diffusi nel quadro di enti, raggruppamenti e ordini a sfondo economico*, in AA.VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività (XXII Convegno di Scienza dell'Amministrazione, Varenna 22-24 settembre 1977)*, Milano, 1978.
- VIGORITI VINCENZO - CONTE GIUSEPPE (a cura di), *Futuro, giustizia, azione collettiva, mediazione*, Torino, 2010.
- VIGORITI VINCENZO, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, Milano, 1979.
- VIGORITI VINCENZO, *Legittimazione ad agire ed intervento nelle azioni collettive: proposte per una discussione*, in *Giust. civ.*, 1982, II.
- VIGORITI VINCENZO, *Metodi e prospettive di una recente giurisprudenza in materia di diritti diffusi e collettivi*, in *Giur. it.*, 1980, IV.
- VIGORITI VINCENZO, *Partecipazione, sindacato, processo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1974.
- VILADRICH PEDRO JUAN, *Teoría de los derechos fundamentales del fiel. Presupuestos criticos*, Pamplona, 1969.
- VILLAR JOSÉ RAMÓN, *La cooperación orgánica de fieles y ministros en la misión de la Iglesia*, in *Revista española de Teología*, 70, 2010.
- VILLATA RENATO - SALA GIOVANNI (a cura di), *Procedimento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XI, Torino, 1996.
- VILLATA RICCARDO, (voce) *Interesse ad agire. II (diritto processuale amministrativo)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVII, Roma, 1989.
- VILLATA RICCARDO, (voce) *Legittimazione processuale (diritto processuale amministrativo)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVIII, Roma, 1989.
- VILLATA RICCARDO, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1992.

- VILLEY MICHEL, *La formazione del pensiero giuridico moderno*, Milano, 1986.
- VILLONE MASSIMO, *La collocazione istituzionale dell'interesse diffuso*, in GAMBARO ANTONIO (a cura di), *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato. Con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori*, Milano, 1976.
- VIOLA FRANCESCO - ZACCARIA GIUSEPPE, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, 6° ed., Roma-Bari, 2009.
- VIOLA LUIGI (a cura di), *Il contratto. Validità, inadempimento, risarcimento*, Padova, 2009.
- VIPIANA PIERA MARIA, *Contenzioso elettorale amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Torino, 1989.
- VIRGA PIETRO, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1987.
- VIRGA PIETRO, *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, vol. II, Milano, 1999.
- VIRGA PIETRO, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Milano, 1971.
- VISINTINI GIOVANNA, (voce) *Responsabilità civile e danni ambientali*, in *Enc. dir.*, Agg., vol. IV, Milano, 2011.
- VISINTINI GIOVANNA, *Immissioni e tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1976.
- VITALE ANTONIO, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, 9° ed., Milano, 1998.
- VITALE ANTONIO, *Differenze e convergenze dei principi della giustizia amministrativa civile e canonica*, in *Monitor Ecclesiasticus*, XCVIII, 1973.
- VITALE ANTONIO, *Fedeltà alla Repubblica e obiezioni di coscienza in margine ad una recente pubblicazione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, III, 1996.
- VITALE ANTONIO, *Il valore della "communis constansque doctorum sententia"*, in AA.VV., *Il diritto della Chiesa. Interpretazione e prassi*, Città del Vaticano, 1996.
- VITALE ANTONIO, *Inhabilitas ad accusandum matrimonium*, Napoli, 1963.
- VITALE ANTONIO, *Note sul problema della distinzione fra giurisdizione e amministrazione nel diritto canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 72, 1969, II.
- VITALI DARIO, *Popolo di Dio*, Assisi, 2013.
- VITALI DARIO, *Verso la sinodalità*, Assisi, 2014.

- VITALI DARIO, *Verso la sinodalità*, Comunità di Bose - Magnano, 2014.
- VITTA CINO, *La giurisdizione amministrativa e il diritto obiettivo*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1921.
- VOCINO CORRADO, *Sui cosiddetti interessi diffusi*, in AA.VV., *Studi in memoria di Salvatore Satta*, vol. I, Padova, 1982.
- VODOPIVEC JANEZ, *Chiesa locale: viva matrice dell'evangelizzazione*, in AA.VV., *L'annuncio del Vangelo oggi. Commento all'esortazione apostolica di Paolo VI "Evangelii nuntiandi"*, Città del Vaticano, 1977.
- VOLPE FRANCESCO, *Norme di relazione, norme d'azione e sistema italiano di giustizia amministrativa*, Padova, 2004.
- VON BALTHASAR HANS URS, *La teologia dopo il Concilio*, in *L'Osservatore Romano*, suppl., 13 dicembre 1981.
- VON BALTHASAR HANS URS, *Punti fermi*, Milano, 1972.
- VON BALTHASAR HANS URS, *Riflessioni per un lavoro sui movimenti laici nella Chiesa*, in AA.VV., *I laici e la missione della Chiesa*, Milano, 1987.
- VON BALTHASAR HANS URS, *Sponsa Verbi. Saggi teologici*, vol. II, Brescia, 1969.
- VON GERBER FRIEDRICH CARL, *Über öffentliche Rechte*, Tübingen, 1852.
- VON GIERKE OTTO, *Das deutsche Genossenschaftsrecht. III Band. Die Staats-und Korporationslehre des Altertums und des Mittelalters und ihre Aufnahme in Deutschland*, Berlin, 1891.
- VON GIERKE OTTO, *Giovanni Althusius e lo sviluppo storico delle teorie politiche giusnaturalistiche. Contributo allo studio della sistematica del diritto*, Torino, 1943.
- VON GIERKE OTTO, *Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft*, Berlin, 1868.
- VON HERTLING LUDWIG FREIHERR, *Communio. Chiesa e papato nell'antichità cristiana*, Roma, 1973.
- VON HIPPEL EIKE, *Grundfragen des Verbraucherschutzes*, in *Juristische Zeitung*, 1972.
- VON JHERING RUDOLF, *Der zweck im recht*, Leipzig, 1877.
- VON JHERING RUDOLF, *L'esprit du droit romain dans les diverses phases de son développement*, vol. IV, Bologna, 1969.
- VON LAUN RUDOLF, *Das freie Ermessen und seine Grenzen*, Leipzig, 1910.

- VON MUTIUS ALBERT, *Zulässigkeit der Verbandsklage*, in *Verwaltungsarchiv*, 1973.
- VON SAVIGNY FRIEDRICH CARL, *Das Obligationenrecht als Teil des heutigen Römischen Rechts*, Berlin, 1853.
- VON SAVIGNY FRIEDRICH CARL, *System des heutigen Römischen Rechts*, vol. II, Berlin, 1840.
- VON SCHWARTZ KARL, *Die Entstehung der Synoden in der alten Kirchen*, Leipzig, 1898.
- VONIER ANSCAR, *The People of God*, London, 1937.
- VOOSSEN ELIE, *De persona morali*, in *Collationes Namurcenses*, X, 1930.
- VULLO ENZO, *Art. 139-140*, in DE CRISTOFARO GIOVANNI - ZACCARIA ALESSIO (a cura di), *Commentario breve al diritto dei consumatori*, Padova, 2010.
- WAFFELAERT GUSTAV JOSEPH, *Étude de théologie morale sur l'obligation en conscience des lois civiles. Application. 1^{re} série. Les Personnes. II. Les Personnes morales*, in *Nouvelle revue théologique*, 1884.
- WAGNER HERALD, (voce) *Sinodo/Concilio*, in *Enciclopedia teologica*, Brescia, 1989.
- WALF KNUT, *Lacune e ambiguità nell'ecclesiologia del Vaticano II*, in ALBERIGO GIUSEPPE (a cura di), *L'ecclesiologia del Vaticano II: dinamismi e prospettive*, Bologna, 1981.
- WALF KNUT, *Vangelo, diritto canonico e diritti umani, Fondazione e carenze*, in *Concilium*, 26, fasc. II, 1990.
- WEBER MAX, *Economia e società*, Milano, 1995.
- WERNZ FRANCISCUS XAVER, *Ius decretalium ad usum praelectionum in Scholis Textus Canonici sive Iuris Decretalium*, vol. II, Romae, 1899.
- WERNZ FRANZ XAVER - VIDAL PETRUS, *Ius Canonicum ad Codicis Normam Exactum. Tomus II. De Personis*, Romae, 1924.
- WESEMANN PAUL, *Fora arbitrii conciliationis et tribunalia administrativa in Germania*, in *Monitor Ecclesiasticus*, C, 1975.
- WINDSCHEID BERNHARD, *Die "actio" des römischen Civilrechts vom Standpunkte des heutigen Rechts*, Düsseldorf, 1856.
- WINDSCHEID BERNHARD, *Diritto delle Pandette* (traduzione a cura di FADDA CARLO e BENZA PAOLO EMILIO), vol. I, Torino, 1930.

- WIRTH PAUL, *Gerichtlicher Schutz gegenüber der kirchlichen Verwaltung. Modell eines kirchlichen Verwaltungsgerichtes*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXL, 1971.
- WOJTYŁA KAROL, *Alle fonti del rinnovamento: studio sull'attuazione del Concilio Vaticano II*, Città del Vaticano, 1981.
- WOLF MANFRED, *Die Klagebefugnis der Verbände. Ausnahme oder allgemeines Prinzip?*, Tübingen, 1971.
- WÖSSNER JACOBUS, *Die Ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens (Die Verbans-Gesellschaft)*, Tübingen, 1961.
- WRENN LAWRENCE G., *Authentic Interpretations on the 1983 Code*, Washington D.C., 1993.
- WRIGHT CHARLES ALAN - MILLER ARTHUR RAPHAEL - KANE MARY KAY, *Federal Practice and Procedure*, St. Paul/Minnesota, 2007.
- YEAZELL STEPHEN C., *From medieval group litigation to the modern class action*, New Haven, 1987.
- YEAZELL STEPHEN C., *Group Litigation and Social Context Toward a History of the Class Action*, in *Columbia Law Review*, 1977.
- YOURCENAR MARGUERITE, *Memorie di Adriano*, Milano, 2005.
- ZAGREBELSKY GUSTAVO, *Il diritto mite. Leggi, diritti, giustizia*, Torino, 1992.
- ZANABONI GIUSEPPE, *Corso di diritto ecclesiastico*, Pisa, 1936.
- ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO FRANCESCO, *Note in tema di "principi supremi" nel sistema costituzionale canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 4, 1987.
- ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO FRANCESCO, *Principio gerarchico e principio popolare nell'ordinamento della Chiesa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1985, III.
- ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO FRANCESCO, *Rinnovamento teologico e "aggiornamento" conciliare (1959-1973). Parabola di una discontinuità cattolica*, in *Diritto e Religioni*, 3, I, 2/2007.
- ZANDA CLAUDIO, *Commento*, in *Urb. app.*, 2011.
- ZANETTI EUGENIO, *La nozione di "laico" nel dibattito preconciliare. Alle radici di una svolta significativa e problematica*, Roma, 1998.
- ZANFARINO ANTONIO, (voce) *Potere (filosofia)*, in *Enc dir.*, vol. XXXIV, Milano, 1985.

- ZANGARI GUIDO, *Legittimazione processuale del sindacato e repressione della “condotta antisindacale” nella legge 20 maggio 1970, n. 300*, in *Mass. giur. lav.*, 1970.
- ZANNONI GIORGIO, *Il diritto canonico nell’ontologia della fede. Il fatto giuridico evento dell’umano*, Venezia, 2011.
- ZANNOTTI LUCIANO, *La Chiesa e il principio di autorità. Una riflessione sugli elementi essenziali del diritto canonico*, Torino, 2012.
- ZANOBINI GUIDO, *Corso di diritto amministrativo. II. La giustizia amministrativa*, 8° ed., Milano, 1958.
- ZANOBINI GUIDO, *L’esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in IDEM, *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955.
- ZANOBINI GUIDO, *L’esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in ORLANDO VITTORIO EMANUELE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. II, 3, Milano, 1935.
- ZANUTTIGH LORIANA, *“Italia nostra” di fronte al C.d.S.*, in *Foro it.*, 1974, III.
- ZANUTTIGH LORIANA, *La tutela degli interessi collettivi*, in *Foro it.*, 1975, V.
- ZANUTTIGH LORIANA, *Processo e tutela dell’ambiente nell’esperienza sudamericana*, in GAMBARO ANTONIO (a cura di), *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato. Con particolare riguardo alla protezione dell’ambiente e dei consumatori*, Milano, 1976.
- ZANUTTIGH LORIANA, *Profili costituzionali della legittimazione ad agire per la tutela degli interessi diffusi*, in *Giur. it.*, 1980, II.
- ZENO ZENCOVICH VINCENZO, (voce) *Consumatore (tutela del)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VIII, Roma, 2000.
- ZERMAN PAOLA MARIA, *Partenza in salita per la class action*, in www.giustizia-amministrativa.it.
- ZIMMERMANN MARIE, *Théologie du Droit ou perversion du Droit?*, in *Revue de droit canonique*, 39, 1989.
- ZINGALES UMBERTO, *Nuove prospettive in tema di tutela giurisdizionale degli interessi diffusi, sia collettivi che “adespoti”*, in *Tar*, 1995, II.

- ZINGALES UMBERTO, *Una singolare forma di tutela del cittadino nei confronti della p.a.: la class action. Commento al d.lgs. n. 198 del 2009*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, fasc. III.
- ZITO ALBERTO, *L'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo*, in SCOCA FRANCO GAETANO (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2003.
- ZITO ALBERTO, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996.
- ZIVIANI GIAMPIETRO, *Una Chiesa di popolo. La parrocchia nel Vaticano II*, Bologna, 2011.
- ZIZIOULAS JOHN, *Mystères de l'Eglise dans la tradition orthodoxe*, in *Irenikon*, LX, 1987.
- ZOGHBY ELIAS, *Unità e diversità della Chiesa*, in BARAÙNA GUILHERME (a cura di), *La Chiesa del Vaticano II. Studi e commenti intorno alla Costituzione dommatica "Lumen Gentium"*, Firenze, 1966.
- ZUANAZZI ILARIA, *Considerazioni sulla funzione del processo e la natura della giustizia nella Chiesa*, in GHERRO SANDRO (a cura di), *Studi sul processo matrimoniale canonico*, Padova, 1991.
- ZUANAZZI ILARIA, *Contributo all'individuazione di una struttura deontica della funzione amministrativa a servizio della comunione ecclesiale*, in PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS (a cura di), *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occorrente X anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici. Diebus 19-24 aprilis 1993 - In Civitate Vaticana celebrati*, Città del Vaticano, 1994.
- ZUANAZZI ILARIA, *De damnorum riparatione. La responsabilità dell'amministrazione ecclesiale a riparare i danni*, in BONNET PIERO ANTONIO - GULLO CARLO (a cura di), *La Lex Propria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, Città del Vaticano, 2010.
- ZUANAZZI ILARIA, *Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica*, in *Ius Ecclesiae*, VIII, 1996.
- ZUANAZZI ILARIA, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, in BERTOLINO RINALDO - GHERRO SANDRO - LO CASTRO GAETANO (a cura di), *Diritto "per valori" e ordinamento costituzionale*

della Chiesa. *Giornate canonistiche di studio - Venezia 6-7 giugno 1994*, Torino, 1996.

- ZUANAZZI ILARIA, *Organi centrali di governo della Chiesa cattolica*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Torino, 1995.
- ZUANAZZI ILARIA, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, Napoli, 2005.
- ZUANAZZI ILARIA, *Tribunali amministrativi a livello particolare*, in BAURA EDUARDO - CANOSA JAVIER (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano, 2006.
- ZUCCOLINI MARGHERITA, *Interessi diffusi e interessi collettivi: una questione aperta*, in *Giur. mer.*, 1983.
- ZUCCOLINI MARGHERITA, *L'azione inibitoria come strumento di tutela degli interessi diffusi*, in *Giur. mer.*, 1983.
- ZUCCOLO ANDREA, *In materia di misure cautelari atipiche a tutela degli interessi diffusi nell'ambito della cognizione esclusiva del giudice amministrativo*, in *Contr. Stato enti pubbl.*, 1999.
- ZULEHNER PAUL MICHAEL, (voce) *Comunità*, in *Enciclopedia teologica*, 2° ed., Brescia, 1990.
- ZULEHNER PAUL MICHAEL, *Teologia pastorale. II. Pastorale della comunità. Luoghi di prassi cristiana*, Brescia, 1992.
- ZUZEK IVAN, *Presentazione del "Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium"*, in *Monitor Ecclesiasticus*, CXV, 1990.

Magistero pontificio e conciliare

- BENEDETTO XIV, Costituzione Apostolica *Ad Militantis Ecclesiae*, 30 marzo 1742, in *Sanctissimi Domini Nostri Benedicti Papae XIV Bullarium*, Tomo I, Romae, 1826.
- BENEDETTO XVI, *Allocutio ad Tribunal Rotae Romanae*, 28 gennaio 2006, in *A.A.S.*, XCVIII (2006).
- BENEDETTO XVI, *Discorso al II gruppo di Vescovi della Repubblica Federale di Germania in visita “ad limina Apostolorum”*, 18 novembre 2006, in *L'Osservatore Romano*, 19 novembre 2006.
- BENEDETTO XVI, *Litterae Apostolicae motu proprio datae “Antiqua Ordinatione”*, 21 giugno 2008, in *A.A.S.*, C (2008).
- BENEDETTO XVI, *Udienza generale*, 19 novembre 2008, in www.vatican.va.
- BONIFACIO VIII, *Concertationi de Appellationibus*, VI^o, 2.15.8: “*Statuimus ut [...] quibuslibet extraiudicialibus actibus, in quibus potest appellatio interponi, quisquis ex eis, gravatum se reputans, per appellationis beneficium gravamen illatum desideraverit revocari, infra decem dies, postquam sciverit, si velit, appellet*”.
- CATECHISMO DELLA CHIESA CATTOLICA, Città del Vaticano, 1992.
- CONCILIO DI TRENTO, Sessione XXIV dell'11.XI.1563, *Decretum de Reformatione*.
- CONCILIO ECUMENICO VATICANO I, Costituzione Dogmatica *Pastor Aeternus*, 18 luglio 1870, in HEINRICH DENZINGER - ALFONS SCHÖNMETZER, *Enchiridion symbolorum definitionum et declarationum de rebus fidei et morum*, 43^o ed., Bologna, 2010, n. 1571.
- CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Conciliare *Sacrosanctum Concilium*, 4 dicembre 1963, in *A.A.S.*, LVI (1964).
- CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Dei Verbum*, 4 novembre 1963, n. 2, in *A.A.S.*, LV (1963).

- CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Dogmatica *Lumen Gentium*, in *A.A.S.*, LVII (1965).
- CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Costituzione Pastorale *Gaudium et spes*, 7 dicembre 1965, n. 16, in *A.A.S.*, LVIII (1966).
- CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Ad Gentes*, 7 dicembre 1965, in *A.A.S.*, LVIII (1966).
- CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Apostolicam Actuositatem*, 18 novembre 1965, in *A.A.S.*, LIX (1966).
- CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Christus Dominus*, 28 ottobre 1965, in *A.A.S.*, LVIII (1966).
- CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Optatam Totius*, 28 ottobre 1965, in *A.A.S.*, LVIII (1966).
- CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Presbyterorum Ordinis*, 7 dicembre 1965, in *A.A.S.*, LVIII (1966).
- CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Unitatis Redintegratio*, 21 novembre 1964, in *A.A.S.*, LVII (1965).
- CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Dichiarazione Conciliare *Dignitatis Humanae*, 7 dicembre 1965, in *A.A.S.*, LVIII (1966).
- CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, Nota pastorale “*Le aggregazioni laicali nella Chiesa*”, 29 aprile 1993, in *Enchiridion della Conferenza Episcopale Italiana*, 5° ed, Bologna, 1996.
- CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Sovvenire alle necessità della Chiesa*, in *Notiziario C.E.I.*, 7, 1998.
- CONSIGLIO ECUMENICO DELLE CHIESE, *Terza Assemblea. Rapporti delle Sezioni. Nuova Delhi, 19 novembre-5 dicembre 1961*, in *Enchiridion della Conferenza Episcopale Italiana*, vol. 5, Bologna, 1961.
- FRANCESCO, *Discorso alla Delegazione Ecumenica del Patriarcato di Costantinopoli*, 27 giugno 20015, in www.vatican.va.

- FRANCESCO, *Discorso in occasione dell'Incontro con i Vescovi responsabili del Consiglio Episcopale Latinoamericano (C.E.L.A.M.) in occasione della Riunione generale di Coordinamento - Rio de Janeiro*, 28 luglio 2013, in www.vatican.va.
- FRANCESCO, *Discorso in occasione dell'incontro con il Clero, persone di vita consacrata e membri dei Consigli pastorali. Visita pastorale ad Assisi*, 4 ottobre 2013, in www.vatican.va.
- FRANCESCO, *Discorso in occasione della commemorazione del 50° anniversario dell'istituzione del Sinodo dei Vescovi - Aula Paolo VI*, 17 ottobre 2015, in www.vatican.va.
- FRANCESCO, *Discorso in occasione della Veglia di preghiera in preparazione al Sinodo sulla famiglia*, 4 ottobre 2014, in www.vatican.va.
- FRANCESCO, *Discorso per la Conclusione della III Assemblea Generale Straordinaria del Sinodo dei Vescovi*, 18 ottobre 2014, in www.vatican.va.
- FRANCESCO, *Esortazione Apostolica Evangelii Gaudium*, 24 novembre 2013, in *A.A.S.*, CV (2013).
- FRANCESCO, *Lettera al Segretario Generale del Sinodo dei Vescovi, Em.mo Card. Lorenzo Baldisseri, in occasione dell'elevazione alla dignità episcopale del Sotto-Segretario, Rev.mo Mons. Fabio Fabene*, 1° aprile 2014, in www.vatican.va.
- FRANCESCO, *Lettera Enciclica Laudato si'*, 24 maggio 2015, in *A.A.S.*, CVII (2015).
- FRANCESCO, *Omelia nella giornata delle confraternite e della pietà popolare*, 5 maggio 2013, in *L'Osservatore Romano*, 6-7 maggio 2013.
- FRANCESCO, *Omelia per la Concelebrazione Eucaristica con gli Ecc.mi Cardinali residenti in Roma in occasione della Festa di San Giorgio - Cappella Paolina*, 23 aprile 2013, in www.vatican.va.
- FRANCESCO, *Udienza Generale di mercoledì 12 giugno 2013*, in www.vatican.va.

- FRANCESCO, *Udienza generale*, 15 gennaio 2014, in www.vatican.va.
- INNOCENZO IV, *Costituzione Concertationi - Cap. VIII "De Appellationibus" in VI° partes*.
- INNOCENZO IV, *Quum Medicinalis (VI° 5.11.1) - Concilio di Lione, Costituzione I, 19*.
- LEONE XIII, *Lettera Enciclica Rerum Novarum*, 15 maggio 1891, in *A.A.S.*, XXXIII (1890-1891).
- PAOLO VI, *Discorso ai partecipanti al I Congresso Internazionale di Diritto Canonico*, in www.vatican.va.
- PAOLO VI, *Allocutio "De vi, momento notisque propriis Iuris Canonici recte hodie in Ecclesia perpendendis contra nonnullas oppositas reiciendas doctrinas"*, in *A.A.S.*, LXIV (1972).
- PAOLO VI, *Allocutio ad eos qui II Conventui Internationali Iuris Canonici "Consociatio Internationalis Studio Iuris Canonici Promovendo" parato interfuerunt*, 17 settembre 1973, in *Communicationes*, V, 1973.
- PAOLO VI, *Allocutio ad Praelatos auditores et Officiales Tribunalis Sacrae Romanae Rotae, a beatissimo Patre novo litibus iudicandis ineunte anno coram admissos*, 8 febbraio 1973, in *A.A.S.*, LXV (1973).
- PAOLO VI, *Allocutio ad Sacram Rotam Romanam*, 28 gennaio 1971.
- PAOLO VI, *Allocutio ad Sacram Rotam Romanam*, 28 gennaio 1972, in *A.A.S.*, LXIV (1972).
- PAOLO VI, *Allocutio iis qui apud Gregorianam studiorum Universitatem, "Cursui renovationis canonicae" interfuerunt*, 13 dicembre 1971, in *A.A.S.*, LXIV (1972).
- PAOLO VI, *Allocuzione alla Sacra Romana Rota per l'inizio dell'ann giudiziario*, 4 febbraio 1977, in *L'Osservatore Romano*, 5 febbraio 1977.
- PAOLO VI, *Costituzione Apostolica Regimini Ecclesiae Universae*, 15 agosto 1967, in *A.A.S.*, LIX (1967).

- PAOLO VI, *Discorso inaugurale in occasione dell'apertura del Sinodo dei Vescovi - 22 settembre 1974*, in CAPRILE GIOVANNI, *Il Sinodo dei Vescovi. Terza Assemblea Generale (27 settembre - 26 ottobre 1974)*, Roma, 1975.
- PAOLO VI, *Discorso per l'inizio dei lavori della I Assemblea Generale Ordinaria del Sinodo dei Vescovi*, 30 settembre 1967, in www.vatican.va.
- PAOLO VI, *Esortazione Apostolica Evangelica Testificatio*, 29 giugno 1971, in *A.A.S.*, LXIII (1971).
- PAOLO VI, *Esortazione Apostolica Evangelii Nuntiandi*, 8 dicembre 1975, in *A.A.S.*, LXVIII (1976).
- PAOLO VI, *Lettera Apostolica in forma di Motu Proprio "Apostolica Sollicitudo"*, 15 settembre 1965, in *A.A.S.*, LVII (1965).
- PAOLO VI, *Lettera Apostolica Octogesima Adveniens*, 14 maggio 1971, in *A.A.S.*, LXIII (1971).
- PAOLO VI, *Lettera in forma di Motu Proprio "Ecclesiae Sanctae"*, 6 agosto 1966, in *A.A.S.*, LVIII (1966).
- PAOLO VI, *Natura e valore pastorale delle norme giuridiche nella Chiesa*, in *Insegnamenti di Paolo VI*, vol. XI, Città del Vaticano, 1973.
- PAOLO VI, *Omelia. Sessione IX del Concilio Ecumenico Vaticano II*, 7 dicembre 1965, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. I.
- PIO X, *Costituzione Apostolica Sapienti Consilio*, 29 giugno 1908, in *A.A.S.*, I (1909).
- PIO X, *Lettera Enciclica Vehementer Nos*, 11 febbraio 1906, in *A.A.S.*, XXXIX (1906).
- PIO XI, *Lettera Enciclica Quadragesimo Anno*, 15 maggio 1931, in *A.A.S.*, XXIII (1931).
- PIO XI, *Lettera Enciclica Quas Primas*, 11 dicembre 1925, in *A.A.S.*, XVII (1925).

- PIO XI, Lettera Enciclica *Rerum Omnium Perturbationem*, 26 gennaio 1923, in *A.A.S.*, XV (1923).
- PIO XII, Lettera Enciclica *Mystici Corporis*, 29 giugno 1943, in *A.A.S.*, XXXV (1943).
- PIO XII, Lettera in forma di *Motu Proprio* “*Cleri Sanctitati*”, 2 giugno 1957, in *A.A.S.*, XLIX (1957), n. IX.
- PIO XII, *Radiomessaggio natalizio al mondo - 24 dicembre 1942*, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. IV, Milano, 1941.
- S. GIOVANNI PAOLO II, *Allocutio* “*Ad Praelatos Auditores S. Romanae Rotae coram admissos*”, 26 gennaio 1984, nn. 6-7, in *A.A.S.*, LXXVI (1984).
- S. GIOVANNI PAOLO II, *Allocutio* “*Ad Romanae Rotae Iudices coram admissos*”, 23 gennaio 1992, n. 4, in *A.A.S.*, LXXXIV (1992).
- S. GIOVANNI PAOLO II, *Allocutio ad eos qui XXXV annuali Conventui “Canon Law Society of Great Britain and Ireland” interfuerunt coram admissos*, 22 maggio 1992, in *Communicationes*, XXIV, 1992.
- S. GIOVANNI PAOLO II, *Allocutio ad Sacram Rotam Romanam*, 18 gennaio 1990, in *A.A.S.*, LXXXII (1990).
- S. GIOVANNI PAOLO II, *Allocuzione ai Vescovi degli Stati Uniti d’America - Los Angeles*, 16 settembre 1987, in *L’Osservatore Romano*, 18 settembre 1987.
- S. GIOVANNI PAOLO II, Costituzione Apostolica *Divinus Perfectionis Magister*, 25 gennaio 1983, in *A.A.S.*, LXXV (1983).
- S. GIOVANNI PAOLO II, Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, 28 giugno 1988, in *A.A.S.*, LXXX (1988).
- S. GIOVANNI PAOLO II, Costituzione Apostolica *Sacrae Disciplinae Leges*, in *A.A.S.*, LXXV (1983).

- S. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso a conclusione della VI Assemblea Generale Ordinaria del Sinodo dei Vescovi*, 29 ottobre 1983, in www.vatican.va.
- S. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso ai movimenti ecclesiali riuniti per il II Colloquio internazionale*, 2 marzo 1987, n. 2, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, vol. X, 1, Città del Vaticano, 1988
- S. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso ai Vescovi della Regione Lombardia*, 18 dicembre 1986, in *L'Osservatore Romano*, 19 dicembre 1986.
- S. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso alla Rota Romana*, 17 febbraio 1979, in *A.A.S.*, LXXI (1979).
- S. GIOVANNI PAOLO II, Esortazione Apostolica *Catechesi Tradendae*, 16 ottobre 1979, in *A.A.S.*, LXXI (1979).
- S. GIOVANNI PAOLO II, Esortazione Apostolica *Christifideles Laici*, 30 dicembre 1988, in *A.A.S.*, LXXXI (1989).
- S. GIOVANNI PAOLO II, Esortazione Apostolica *Ecclesia in America*, 22 gennaio 1999, in *Enchiridion Vaticanum*, CVIII, 1999.
- S. GIOVANNI PAOLO II, Esortazione Apostolica *Pastores Gregis*, 16 ottobre 2003, in *A.A.S.*, XCVI (2004).
- S. GIOVANNI PAOLO II, *Introduzione alla Costituzione Apostolica "Pastor Bonus"*, in *A.A.S.*, LXXX (1988).
- S. GIOVANNI PAOLO II, *Lettera ai Vescovi del Nicaragua del 29.VI.1982*, in *Il Regno-Documenti*, 17, 1982.
- S. GIOVANNI PAOLO II, Lettera Apostolica *"Tertio Millennio Adveniente" anni MM Iubilaeum ad parandum*, 10 novembre 1994, n. 18, in *A.A.S.*, LXXXVII (1995).
- S. GIOVANNI PAOLO II, Lettera Enciclica *Redemptor Hominis*, n. 14, 4 marzo 1979, in *A.A.S.*, LXXI (1979).
- S. GIOVANNI PAOLO II, Lettera Enciclica *Redemptoris Missio*, 7 dicembre 1990, in *A.A.S.*, LXXXIII (1991).

- S. GIOVANNI PAOLO II, Lettera Enciclica *Ut Unum Sint*, 25 maggio 1995, in *A.A.S.*, LXXXVII (1985).
- S. GIOVANNI XXIII, *Allocuzione all'inaugurazione del Concilio Vaticano II*, 11 ottobre 1962, in *A.A.S.*, LIV (1962).
- S. GIOVANNI XXIII, Lettera Enciclica *Pacem in Terris*, 11 aprile 1963, in *A.A.S.*, LV (1963).
- SEGRETERIA DI STATO, *Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae servandae post Constitutionem Apostolicam Pauli PP. VI Regimini Ecclesiae Universae*, 25 marzo 1968, vol. VIII, Bologna, 1984.
- SEGRETERIA DI STATO, Rescritto *De vacatione legis Constitutione Apostolica "Regimini Ecclesia Universae" latae*, 30 dicembre 1967, in *A.A.S.*, LX (1968).
- SINODO DEI VESCOVI, *La giustizia nel mondo (Convenientes ex universo, 30/11/1971)*, Tipografia Vaticana, Città del Vaticano, 1971.
- SINODO DEI VESCOVI, Rapporto finale "*Exeunte coetu secundo*", 7 dicembre 1985, in *Enchiridion del Sinodo dei Vescovi*, vol. I, Bologna, 2005.
- SINODO DEI VESCOVI, Relazione finale *Ecclesia sub Verbo Dei mysteria Christi celebrans pro salute mundi*, 7 dicembre 1985, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. IX, Bologna, 1987.
- SINODO DELLE DIOCESI DELLA GERMANIA FEDERALE, *Unsere Hoffnung. Ein Bekenntnis zum Glauben in dieser Zeit. Gemeinsame Synode der katholischen Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland*, Freiburg, 1976.
- SISTO V, Costituzione Apostolica *Immensa Aeterni Dei*, 22 gennaio 1588.

Giurisprudenza italiana ed europea

- App. Potenza, 20 aprile 1978.
- App. Reggio Calabria, 10 aprile 1978.
- App. Roma, 7 maggio 2002.
- App. Roma, Sez. II, 24 settembre 2002.
- App. Torino, 10 febbraio 1983.
- Cass., 16 febbraio 1979, n. 1022.
- Cass. Sez. lav., 10 luglio 2002, n. 10031.
- Cass. civ., Sez. I, 1 febbraio 2000, n. 1103.
- Cass. civ., Sez. I, 8 febbraio 1983.
- Cass. civ., Sez. I, 15 dicembre 2000, n. 15830.
- Cass. civ., Sez. I, 16 maggio 2002, n. 7180.
- Cass. civ., Sez. I, 20 ottobre 2008, n. 25453.
- Cass. civ., Sez. I, 21 luglio 2008, n. 20092.
- Cass. civ., Sez. I, 21 settembre 1981, n. 5159.
- Cass. civ., Sez. I, 5 giugno 2007, n. 13181.
- Cass. civ., Sez. I, 7 luglio 2000, n. 9065.
- Cass. civ., Sez. I, 9 dicembre 2002, n. 17475.
- Cass. civ., Sez. II, 9 febbraio 1982.
- Cass. civ., Sez. II, 15 aprile 2002, n. 5420.
- Cass. civ., Sez. II, 18 settembre 2001.
- Cass. civ., Sez. II, 22 gennaio 1982, n. 427.
- Cass. civ., Sez. III, 11 gennaio 2001, n. 338.
- Cass. civ., SS.UU., 3 luglio 2008, n. 18192.
- Cass. pen., Sez. III, 11 aprile 1992.
- Cass. pen., Sez. III, 11 febbraio 2010, n. 14828.
- Cass. pen., Sez. III, 21 ottobre 2010, n. 41015.
- Cass. pen., Sez. III, 5 aprile 2002, n. 22539.
- Cass. Sez. lav., 7 marzo 2001, n. 3298.
- Cass. Sez. lav., 1 dicembre 1999, n. 13383.
- Cass. Sez. lav., 10 luglio 2002, n. 10031.
- Cass. Sez. lav., 14 giugno 1999, n. 5886.

- Cass. Sez. lav., 16 marzo 2001, n. 3813.
- Cass. Sez. lav., 17 giugno 1998, n. 6058.
- Cass. Sez. lav., 23 ottobre 1995, n. 11018.
- Cass. Sez. lav., 4 luglio 2002, n. 9709.
- Cass. Sez. lav., 9 ottobre 2000, n. 13456.
- Cass. SS.UU., 1 agosto 2006, n. 17461.
- Cass. SS.UU., 1 febbraio 1991, n. 953.
- Cass. SS.UU., 12 dicembre 1989, n. 5525.
- Cass. SS.UU., 17 marzo 1995, n. 3105.
- Cass. SS.UU., 2 novembre 1979, n. 5688,
- Cass. SS.UU., 20 novembre 1992, n. 12386.
- Cass. SS.UU., 21 aprile 1982, n. 2464.
- Cass. SS.UU., 21 marzo 2006, n. 6218.
- Cass. SS.UU., 22 luglio 1999, n. 500.
- Cass. SS.UU., 25 gennaio 1989, n. 440.
- Cass. SS.UU., 25 ottobre 1982, n. 5530.
- Cass. SS.UU., 3 marzo 2003, n. 3150.
- Cass. SS.UU., 4 febbraio 2005, n. 2207.
- Cass. SS.UU., 6 maggio 1972, n. 1380.
- Cass. SS.UU., 6 ottobre 1975, n. 3164.
- Cass. SS.UU., 6 ottobre 1979, n. 5172.
- Cass. SS.UU., 7 febbraio 1997, n. 1187.
- Cass. SS.UU., 8 maggio 1978, n. 2207.
- Cass. SS.UU., 8 novembre 2006, n. 23735.
- Cass. SS.UU., 9 aprile 1973, n. 999.
- Cass. SS.UU., 9 marzo 1979, n. 1463.
- Cass., III Sez. pen., 15 giugno 1993.
- Cons. amm. giust. Sic., 1 marzo 1993, n. 83.
- Cons. giust. amm. Sic., 12 marzo 1992, n. 58.
- Cons. giust. amm. Sic., 19 aprile 2012, n. 396.
- Cons. giust. amm. Sic., 9 maggio 1990, n. 131.
- Cons. giust. amm. Sic., Sez. giur., 17 dicembre 2012, n. 1227.
- Cons. Stao, Sez. V, 11 maggio 20085, n. 546.
- Cons. Stato ord. 23 ottobre 1998, n. 1615.

- Cons. Stato, 10 marzo 2012, n. 4026.
- Cons. Stato, 11 luglio 2001, n. 3878.
- Cons. Stato, 16 luglio 1990, n. 728.
- Cons. Stato, 21 ottobre 1980, n. 885.
- Cons. Stato, 22 giugno 1979, n. 500.
- Cons. Stato, 30 settembre 2008, n. 4699.
- Cons. Stato, 6 febbraio 2001, n. 475.
- Cons. Stato, 6 marzo 2002, n. 1371.
- Cons. Stato, 7 febbraio 1996, n. 182.
- Cons. Stato, 8 febbraio 1990, n. 16.
- Cons. Stato, Ad. plen., 19 ottobre 1979, n. 24.
- Cons. Stato, Ad. Plen., 22 ottobre 2007, n. 12.
- Cons. Stato, Ad. plen., 23 marzo 2011, n.3.
- Cons. Stato, Ad. plen., 29 gennaio 2003, n. 1.
- Cons. Stato, Ad. plen., 4 maggio 2012, n. 9.
- Cons. Stato, atti normativi, 19 febbraio 2007, n. 584.
- Cons. Stato, ord., Sez. V, 8 ottobre 2004, n. 4744.
- Cons. Stato, Sez IV, 12 marzo 2001, n. 1382.
- Cons. Stato, Sez. consultiva atti normativi, parere 20 dicembre 2004, n. 11602/2004.
- Cons. Stato, Sez. consultiva atti normativi, parere 9 giugno 2009, n. 1943/2009.
- Cons. Stato, Sez. I, 10 marzo 2012, n. 4026.
- Cons. Stato, Sez. I, 7 dicembre 1934, n. 636.
- Cons. Stato, Sez. I, 7 giugno 2010, n. 3041.
- Cons. Stato, Sez. II, 21 maggio 2008, n. 438/8.
- Cons. Stato, Sez. II, 24 gennaio 2011, n. 2783/08.
- Cons. Stato, Sez. II, 28 gennaio 2004, n. 3862/02.
- Cons. Stato, Sez. II, 3 maggio 2006, n. 2471.
- Cons. Stato, Sez. III, 13 dicembre 2010, n. 5205.
- Cons. Stato, Sez. III, 26 ottobre 2009, n. 2549.
- Cons. Stato, Sez. IV, 11 aprile 2007, n. 1672.
- Cons. Stato, Sez. IV, 11 luglio 2001, n. 3878.
- Cons. Stato, Sez. IV, 12 settembre 2007, n. 4821.

- Cons. Stato, Sez. IV, 14 aprile 2006, n. 2151.
- Cons. Stato, Sez. IV, 14 febbraio 2004, n. 8072.
- Cons. Stato, Sez. IV, 16 dicembre 2003, n. 8234.
- Cons. Stato, Sez. IV, 16 febbraio 2010, n. 885.
- Cons. Stato, Sez. IV, 16 gennaio 2008, n. 74.
- Cons. Stato, Sez. IV, 16 marzo 2004, n. 1344.
- Cons. Stato, Sez. IV, 16 marzo 2007, n. 1276.
- Cons. Stato, Sez. IV, 16 marzo 2010, n. 1535.
- Cons. Stato, Sez. IV, 16 novembre 2011, n. 6050.
- Cons. Stato, Sez. IV, 17 maggio 2010, n. 3129.
- Cons. Stato, Sez. IV, 17 marzo 1981, n. 251.
- Cons. Stato, Sez. IV, 18 marzo 2008, n. 1159.
- Cons. Stato, Sez. IV, 18 novembre 2013, n. 5451.
- Cons. Stato, Sez. IV, 2 aprile 2004, n. 1826.
- Cons. Stato, Sez. IV, 20 settembre 2006, n. 5491.
- Cons. Stato, Sez. IV, 21 giugno 2010, n. 3877.
- Cons. Stato, Sez. IV, 22 dicembre 2007, n. 6613.
- Cons. Stato, Sez. IV, 22 giugno 2000, n. 3489.
- Cons. Stato, Sez. IV, 22 giugno 2011, n. 3798.
- Cons. Stato, Sez. IV, 22 marzo 2001, n. 1683.
- Cons. Stato, Sez. IV, 23 agosto 2010, n. 5908.
- Cons. Stato, Sez. IV, 23 settembre 2004, n. 6209.
- Cons. Stato, Sez. IV, 25 agosto 1997, n. 908.
- Cons. Stato, Sez. IV, 27 aprile 2004, n. 2565.
- Cons. Stato, Sez. IV, 27 marzo 2002, n. 1736.
- Cons. Stato, Sez. IV, 28 febbraio 1992, n. 223.
- Cons. Stato, Sez. IV, 29 agosto 2002, n. 4343.
- Cons. Stato, Sez. IV, 29 aprile 2002, n. 2283.
- Cons. Stato, Sez. IV, 29 ottobre 2002, n. 5925.
- Cons. Stato, Sez. IV, 3 marzo 2009, n. 1213.
- Cons. Stato, Sez. IV, 30 maggio 2013, n. 2974.
- Cons. Stato, Sez. IV, 30 settembre 2005, n. 5205.
- Cons. Stato, Sez. IV, 31 maggio 2003, n. 3037.
- Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2008, n. 5962.

- Cons. Stato, Sez. IV, 4 novembre 1992, n. 1168.
- Cons. Stato, Sez. IV, 5 luglio 2007, n. 4657.
- Cons. Stato, Sez. IV, 5 settembre 2007, n. 4657.
- Cons. Stato, Sez. IV, 7 novembre 2002, n. 6049.
- Cons. Stato, Sez. IV, 8 giugno 2010, n. 3589.
- Cons. Stato, Sez. IV, 8 luglio 2002, n. 3805.
- Cons. Stato, Sez. IV, 9 agosto 2005, n. 4223.
- Cons. Stato, Sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36.
- Cons. Stato, Sez. IV, 9 novembre 2004, n. 7245.
- Cons. Stato, Sez. V, 1 ottobre 2003, n. 5670.
- Cons. Stato, Sez. V, 10 gennaio 2007, n. 36.
- Cons. Stato, Sez. V, 10 luglio 1981, n. 360.
- Cons. Stato, Sez. V, 10 marzo 1998, n. 278.
- Cons. Stato, Sez. V, 11 aprile 1995, n. 587.
- Cons. Stato, Sez. V, 11 dicembre 1992, n. 1465.
- Cons. Stato, Sez. V, 11 luglio 2008, n. 3451.
- Cons. Stato, Sez. V, 13 febbraio 1981, n. 40.
- Cons. Stato, Sez. V, 13 luglio 1973, n. 626.
- Cons. Stato, Sez. V, 13 luglio 1994, n. 748.
- Cons. Stato, Sez. V, 13 luglio 2000, n. 3904.
- Cons. Stato, Sez. V, 13 novembre 1973, n. 829.
- Cons. Stato, Sez. V, 14 giugno 2007, n. 3192.
- Cons. Stato, Sez. V, 15 dicembre 1986, n. 643.
- Cons. Stato, Sez. V, 15 gennaio 1990, n. 44.
- Cons. Stato, Sez. V, 15 settembre 2003, n. 5172.
- Cons. Stato, Sez. V, 16 aprile 1982, n. 277.
- Cons. Stato, Sez. V, 16 aprile 2016, n. 2095.
- Cons. Stato, Sez. V, 16 febbraio 1971, n. 106.
- Cons. Stato, Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3903.
- Cons. Stato, Sez. V, 17 dicembre 1998, n. 1806.
- Cons. Stato, Sez. V, 17 maggio 1997, n. 521.
- Cons. Stato, Sez. V, 17 novembre 2009, n. 7151.
- Cons. Stato, Sez. V, 18 marzo 1991, n. 268.
- Cons. Stato, Sez. V, 18 settembre 2003, n. 5307.

- Cons. Stato, Sez. V, 19 febbraio 2007, n. 826.
- Cons. Stato, Sez. V, 19 settembre 2008, n. 4528.
- Cons. Stato, Sez. V, 2 dicembre 2002, n. 6601.
- Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2009, n. 6003.
- Cons. Stato, Sez. V, 20 febbraio 2009, n. 1032.
- Cons. Stato, Sez. V, 20 novembre 1987, n. 708.
- Cons. Stato, Sez. V, 20 ottobre 1994, n. 1198.
- Cons. Stato, Sez. V, 22 giugno 1996, n. 790.
- Cons. Stato, Sez. V, 23 aprile 2007, n. 1830.
- Cons. Stato, Sez. V, 23 ottobre 1970, n. 800.
- Cons. Stato, Sez. V, 24 ottobre 2001, n. 5601.
- Cons. Stato, Sez. V, 26 settembre 2013, n. 4755.
- Cons. Stato, Sez. V, 27 aprile 2012, n. 2460.
- Cons. Stato, Sez. V, 27 maggio 1993, n. 635.
- Cons. Stato, Sez. V, 27 marzo 1992, n. 255.
- Cons. Stato, Sez. V, 28 febbraio 1975, n. 233.
- Cons. Stato, Sez. V, 28 maggio 2001, n. 2889.
- Cons. Stato, Sez. V, 28 maggio 2001, n. 2889.
- Cons. Stato, Sez. V, 29 novembre 2004, n. 7773.
- Cons. Stato, Sez. V, 29 ottobre 1968, n. 1314.
- Cons. Stato, Sez. V, 3 dicembre 2009, n. 7589.
- Cons. Stato, Sez. V, 30 gennaio 2003, n. 469.
- Cons. Stato, Sez. V, 30 luglio 1986, n. 376.
- Cons. Stato, Sez. V, 31 gennaio 2001, n. 358.
- Cons. Stato, Sez. V, 5 febbraio 2007, n. 452.
- Cons. Stato, Sez. V, 5 ottobre 1987, n. 598.
- Cons. Stato, Sez. V, 7 luglio 1987, n. 463.
- Cons. Stato, Sez. V, 7 luglio 2005, n. 3749.
- Cons. Stato, Sez. V, 7 marzo 2001, n. 1342.
- Cons. Stato, Sez. V, 8 ottobre 2002, n. 5312.
- Cons. Stato, Sez. V, 8 settembre 2003, n. 503.
- Cons. Stato, Sez. V, 9 giugno 1970, n. 523.
- Cons. Stato, Sez. V, 9 marzo 1973, n. 253.
- Cons. Stato, Sez. VI, 1 febbraio 2010, n. 413.

- Cons. Stato, Sez. VI, 1 luglio 2008, n. 3326.
- Cons. Stato, Sez. VI, 1 marzo 2000, n. 1122.
- Cons. Stato, Sez. VI, 10 marzo 2005, n. 1011.
- Cons. Stato, Sez. VI, 10 marzo 2011, n. 1540.
- Cons. Stato, Sez. VI, 11 luglio 2208, n. 3507.
- Cons. Stato, Sez. VI, 12 novembre 2008, n.5661.
- Cons. Stato, Sez. VI, 12 ottobre 2011, n. 5518.
- Cons. Stato, Sez. VI, 13 aprile 2006, n. 2037.
- Cons. Stato, Sez. VI, 13 luglio 1993, n. 531.
- Cons. Stato, Sez. VI, 14 febbraio 1996, n. 211.
- Cons. Stato, Sez. VI, 14 settembre 1999, n. 943.
- Cons. Stato, Sez. VI, 15 ottobre 2011, n. 5411.
- Cons. Stato, Sez. VI, 15 settembre 2012, n. 5150.
- Cons. Stato, Sez. VI, 16 dicembre 1998, n. 1683.
- Cons. Stato, Sez. VI, 16 febbraio 2011, n. 996.
- Cons. Stato, Sez. VI, 16 giugno 1194, n. 1015.
- Cons. Stato, Sez. VI, 16 luglio 1990, n. 728.
- Cons. Stato, Sez. VI, 19 dicembre 1997, n. 1867.
- Cons. Stato, Sez. VI, 20 maggio 2005, n. 2534.
- Cons. Stato, Sez. VI, 20 ottobre 2010, n. 7591.
- Cons. Stato, Sez. VI, 23 aprile 2002, n. 2199.
- Cons. Stato, Sez. VI, 23 dicembre 2008, n. 6520.
- Cons. Stato, Sez. VI, 25 giugno 2007, n. 3586.
- Cons. Stato, Sez. VI, 27 gennaio 2003, n. 438.
- Cons. Stato, Sez. VI, 27 marzo 2003, n. 1600.
- Cons. Stato, Sez. VI, 29 maggio 2007, n. 2742
- Cons. Stato, Sez. VI, 3 aprile 2009, n. 2092.
- Cons. Stato, Sez. VI, 3 febbraio 2005, n. 280.
- Cons. Stato, Sez. VI, 4 marzo 1998, n. 224.
- Cons. Stato, Sez. VI, 4 settembre 1992, n. 724.
- Cons. Stato, Sez. VI, 5 dicembre 2005, n. 6942.
- Cons. Stato, Sez. VI, 6 giugno 2003, n. 3187.
- Cons. Stato, Sez. VI, 6 giugno 2006, n. 3341.
- Cons. Stato, Sez. VI, 7 febbraio 1995, n. 158.

- Cons. Stato, Sez. VI, 9 agosto 1996, n. 1010.
- Cons. Stato, Sez. VI, 9 giugno 2011, n. 3512.
- Cons. Stato, Sez. VI, ord. 15 dicembre 1998, n. 1884.
- Corte Conti Veneto, Sez. giur., 31 dicembre 2007, n. 1416.
- Corte conti, 15 maggio 1973, n. 39.
- Corte conti, 18 settembre 1980, n. 86.
- Corte conti, 20 dicembre 1975, n. 108.
- Corte conti, 8 ottobre 1979, n. 61.
- Corte cost., 15 febbraio 2000, n. 54.
- Corte cost., 15 luglio 1992, n. 329.
- Corte cost., 17 luglio 1998, n. 273.
- Corte cost., 17 luglio 2002, n. 355.
- Corte cost., 17 marzo 1995, n. 89.
- Corte cost., 18 novembre 2000, n. 507.
- Corte cost., 2 febbraio 1982, n. 18.
- Corte cost., 21 luglio 1989, n. 860.
- Corte cost., 22 marzo 1971, n. 55.
- Corte cost., 23 luglio 1974, n. 247.
- Corte cost., 24 aprile 1975, n. 103.
- Corte cost., 24 marzo 1988, n. 334.
- Corte cost., 26 gennaio 1990, n. 30.
- Corte cost., 26 luglio 1979, n. 88.
- Corte cost., 26 luglio 2006, n. 407.
- Corte cost., 27 dicembre 1965, n. 98.
- Corte cost., 27 giugno 1973, n. 99.
- Corte cost., 29 maggio 2009, n. 166.
- Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641.
- Corte cost., 6 dicembre 2002, n. 522.
- Corte cost., 6 luglio 1994, n. 302.
- Corte Cost., 6 luglio 2004, n. 204.
- Corte cost., 6 marzo 1974, n. 54.
- Corte cost., 7 maggio 1975, n. 103.
- Corte cost., 7 ottobre 1999, n. 382.
- Corte cost., n. 7/1962.

- Corte di Giustizia CE, 1 ottobre 20002, C 167/00.
- Corte di Giustizia CE, 21 novembre 2002, C473/00.
- Corte di Giustizia CE, 24 gennaio 2002, C372/99.
- Corte di Giustizia UE, Sez. II, 15 ottobre 2009, C- 263/08.
- Pretura Gioiosa Jonica, ordinanza 3 giugno 1978.
- Pretura Gioiosa Jonica, sentenza 17 agosto 1978.
- TAR Abruzzo, 25 marzo 1989, n. 184.
- TAR Abruzzo, 3 aprile 2006, n. 205.
- TAR Abruzzo, L'Aquila, 20 aprile 1986, n. 131.
- TAR Basilicata, 16 novembre 1993, n. 389.
- TAR Basilicata, 23 settembre, 2011, n. 478.
- TAR Campania, 14 agosto 1998, n. 2751.
- TAR Campania, 2 agosto 1999, n. 2159.
- TAR Campania, Napoli, 26 luglio 2005, n. 10381.
- TAR Campania, Napoli, Sez. I, 11 dicembre 2007, n. 16105.
- TAR Campania, Napoli, Sez. I, 15 gennaio 2008, n. 204.
- TAR Campania, Napoli, Sez. I, 17 dicembre 2009, n. 8874.
- TAR Campania, Napoli, Sez. I, 18 aprile 2007, n. 4061.
- TAR Campania, Napoli, Sez. I, 7 dicembre 1994.
- TAR Campania, Napoli, Sez. II, 3 aprile 2008, n. 1843.
- TAR Campania, Napoli, Sez. II, 4 novembre 1999, n. 2875.
- TAR Campania, Napoli, Sez. II, 5 aprile 2004, n. 4022.
- TAR Campania, Napoli, Sez. III, 7 dicembre 2010, n. 27089.
- TAR Campania, Napoli, Sez. IV, 21 agosto 2008, n. 9955.
- TAR Campania, Napoli, Sez. IV, 31 dicembre 2007, n. 16690.
- TAR Campania, Napoli, Sez. V, 5 dicembre 2008, n. 21154.
- TAR Campania, Salerno, 25 ottobre 1994, n. 557.
- TAR Campania, Salerno, Sez. II, 24 ottobre 2005, n. 2524.
- TAR Campania, Sez. I, 10 novembre 1999, n. 2911.
- TAR Campania, Sez. IV, 14 febbraio 2007, n. 1079.
- TAR Campania, Sez. IV, 7 maggio 2008, n. 3550.
- TAR Campania, Sez. V, 12 settembre 2007, n. 7529.
- TAR Campania, Sez. VII, 5 giugno 20096, n. 3091.
- TAR Emilia Romagna, 24 novembre 1977, n. 496.

- TAR Emilia Romagna, 7 giugno 1979, n. 336.
- TAR Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 6 luglio 2007, n. 1618.
- TAR Emilia Romagna, Parma, 11 marzo 1980, n. 83.
- TAR Emilia Romagna, Parma, 4 dicembre 2007, n. 618.
- TAR Emilia Romagna, Sez. I, 13 maggio 1994, n. 481.
- TAR Emilia Romagna, Sez. I, 5 novembre 1998, n. 386.
- TAR Emilia Romagna, Sez. I, 6 luglio 2007, n. 1618.
- TAR Emilia Romagna, Sez. II, 12 luglio 1991, n. 377.
- TAR Emilia Romagna, Sez. II, 20 marzo 1992, n. 118.
- TAR Friuli Venezia Giulia, 12 maggio 2008, n. 265.
- TAR Friuli Venezia Giulia, 14 novembre 1994, n. 448.
- TAR Friuli Venezia Giulia, 22 maggio 2004, n. 291.
- TAR Friuli Venezia Giulia, 26 ottobre 1996, n. 1126.
- TAR Friuli Venezia Giulia, 28 gennaio 2003, n. 42.
- TAR Friuli Venezia Giulia, 3 novembre 2005, n. 847.
- TAR Lazio, 12 marzo 2010, nn. 1176 e 1180.
- TAR Lazio, 12 ottobre 2001, n. 8465.
- TAR Lazio, 15 gennaio 2003, n. 126.
- TAR Lazio, 21 marzo 1997, n. 471.
- TAR Lazio, 3 dicembre, 2008, n. 10946.
- TAR Lazio, 5 luglio 2001, n. 6139.
- TAR Lazio, 6 luglio 1996, n. 1333.
- TAR Lazio, Latina, 22 marzo 1999, n. 253.
- TAR Lazio, Latina, 24 giugno 2006, n. 406.
- TAR Lazio, Latina, Sez. I, 20 aprile 2009, n. 352.
- TAR Lazio, Roma, Sez. III, 21 ottobre 2009, n. 10239.
- TAR Lazio, Roma, Sez. III, 30 marzo 2010, n. 5169.
- TAR Lazio, Roma, Sez. I, 19 ottobre 2006, n. 10601.
- TAR Lazio, Roma, Sez. I, 20 gennaio 1995, n. 62.
- TAR Lazio, Roma, Sez. I, 31 maggio 2004, n. 5118.
- TAR Lazio, Roma, Sez. II, 4 ottobre 2005, n. 7749.
- TAR Lazio, Roma, Sez. II, 6 aprile 1995, n. 667.
- TAR Lazio, Roma, Sez. II, 8 ottobre 2001, n. 8271.
- TAR Lazio, Roma, Sez. III, 10 febbraio 2011, n. 1302.

- TAR Lazio, Roma, Sez. III, 13 giugno 2000, n. 4878.
- TAR Lazio, Roma, Sez. III, 20 gennaio 2011, n. 552.
- TAR Lazio, Roma, Sez. III, 20 marzo 2006, n. 2001.
- TAR Lazio, Roma, Sez. III, 25 luglio 2007, n. 6920.
- TAR Lazio, Sez. I, 1 agosto 1995, n. 174.
- TAR Lazio, Sez. I, 1 febbraio 2007, n. 756.
- TAR Lazio, Sez. I, 12 aprile 1999, n. 823.
- TAR Lazio, Sez. I, 14 aprile 1992, n. 1079.
- TAR Lazio, Sez. I, 19 dicembre 1990, n. 2235.
- TAR Lazio, Sez. I, 21 settembre 1989, n. 1272.
- TAR Lazio, Sez. I, 23 giugno 1999, n. 1390.
- TAR Lazio, Sez. I, 5 maggio 2003, n. 3861.
- TAR Lazio, Sez. II, 10 luglio 1996, n. 1394.
- TAR Lazio, Sez. II, 16 gennaio 1987, n. 102.
- TAR Lazio, Sez. II, 16 marzo 1993, n. 303.
- TAR Lazio, Sez. II, 19 aprile 2004, n. 3377.
- TAR Lazio, Sez. II, 19 settembre 1992, n. 1851.
- TAR Lazio, Sez. II, 2 novembre 2005, n. 10255.
- TAR Lazio, Sez. II, 6 settembre 2005, n. 6582.
- TAR Lazio, Sez. II, 9 maggio 2006, n. 3403.
- TAR Lazio, Sez. III, 13 luglio 1991, n. 980.
- TAR Lazio, Sez. III, 18 giugno 2009, n. 5769.
- TAR Lazio, Sez. III, 22 aprile 1992, n. 433.
- TAR Lazio, sez. III, 22 maggio 20036, n. 3641.
- TAR Lazio, Sez. III, 28 febbraio 1997, n. 543.
- TAR Lazio, Sez. III, 4 ottobre 2000, n. 7841.
- TAR Lazio, Sez. III, 5 marzo 2008, n. 2121.
- TAR Lazio, Sez. III, 7 febbraio 1987, n. 196.
- TAR Lazio. Sez. III, 10 gennaio 1983, n. 21.
- TAR Liguria, Genova, Sez. II, 27 marzo 2008, n. 439.
- TAR Liguria, Sez. I, 1 agosto 2007, n. 1426.
- TAR Liguria, Sez. I, 11 dicembre 2007, n. 2047.
- TAR Liguria, Sez. I, 12 ottobre 2005, n. 1349.
- TAR Liguria, Sez. I, 18 marzo 2004, n. 267.

- TAR Liguria, Sez. I, 23 febbraio 2009, n. 261.
- TAR Liguria, Sez. I, 25 ottobre 2004, n. 1480.
- TAR Liguria, Sez. I, 3 settembre 2002, n. 904.
- TAR Liguria, Sez. II, 13 marzo 2009, n. 311.
- TAR Liguria, Sez. II, 27 marzo 2008, n. 439.
- TAR Liguria, Sez. II, 3 maggio 2003, n. 551.
- TAR Liguria, Sez. II, 5 luglio 2007, n. 1312.
- TAR Liguria. Genova, Sez. I, 13 luglio 2006, n. 828.
- TAR Lombardia, 28 ottobre 1998, n. 2452.
- TAR Lombardia, Brescia, 15 gennaio 1993, n. 10.
- TAR Lombardia, Brescia, 19 settembre 2000, n. 696.
- TAR Lombardia, Brescia, 24 settembre 1992, n. 1026.
- TAR Lombardia, Brescia, 27 ottobre 1997, n. 91.
- TAR Lombardia, Brescia, 7 maggio 1980, n. 113.
- TAR Lombardia, Brescia, 8 maggio 2006, n. 456.
- TAR Lombardia, Milano, 13 gennaio 2010, n. 31.
- TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 19 novembre 2004, n. 69049.
- TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 10 gennaio 2012, n. 53.
- TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 13 novembre 2008, n. 5432.
- TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 21 marzi 1989, n. 124.
- TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 8 aprile 1988, n. 721.
- TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 14 maggio 2007, n. 3071.
- TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 16 luglio 1993, n. 457.
- TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 24 luglio 2003, n. 3648.
- TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 29 aprile 2009, n. 4061.
- TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 19 novembre 2008, n. 5456.
- TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 27 luglio 2006, n. 108.
- TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 4 settembre 2012.
- TAR Lombardia, Sez. II, 10 dicembre 2008, n. 5744.
- TAR Lombardia, Sez. II, 15 aprile 1988, n. 105.
- TAR Lombardia, Sez. II, 7 ottobre 2003, n. 4513.
- TAR Marche, 22 febbraio 2002, n. 184.
- TAR Marche, 29 luglio 1999, n. 917.
- TAR Marche, 30 agosto 2001, n. 987.

- TAR Marche, 31 gennaio 1992, n. 30.
- TAR Marche, Sez. I, 3 marzo 2009, n. 73.
- TAR Marche, Sez. I, 3 marzo 2009, n. 75.
- TAR Molise, 1 marzo 1989, n. 83.
- TAR Molise, 16 luglio 2001, n. 205.
- TAR Molise, 21 dicembre 1995.
- TAR Molise, 24 settembre 1999, n. 444.
- TAR Piemonte, 31 gennaio 1984.
- TAR Piemonte, Sez. I, 21 novembre 2008, n. 2928.
- TAR Piemonte, Sez. II, 2 marzo 1987, n. 67.
- TAR Piemonte, Sez. II, 23 giugno 1997, n. 355.
- TAR Piemonte, Sez. II, 23 giugno 2001, n. 1355.
- TAR Piemonte, Sez. II, 23 marzo 2002, n. 716.
- TAR Piemonte, Sez. II, 4 giugno 1988, n. 241.
- TAR Puglia, 23 marzo 1999, n. 229.
- TAR Puglia, Bari, Sez. I, 19 maggio 1994, n. 958.
- TAR Puglia, Bari, Sez. II, 28 giugno 2002, n. 3192.
- TAR Puglia, Bari, Sez. II, 8 luglio 1993, n. 233.
- TAR Puglia, Bari, Sez. III, 25 febbraio 2008, n. 324.
- TAR Puglia, Bari, Sez. III, 8 luglio 2010, n. 2920.
- TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 28 ottobre 2005, n. 4657.
- TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 5 aprile 2005, n. 1847.
- TAR Puglia, Lecce, Sez. II, 1 aprile 2004, n. 2262.
- TAR Puglia, Lecce, Sez. II, 11 febbraio 2008, n. 432.
- TAR Puglia, Lecce, Sez. III, 15 ottobre 2005, n. 4493.
- TAR Puglia, Sez. I, 11 giugno 2003, n. 2395.
- TAR Puglia, Sez. I, 23 dicembre 1996, n. 714.
- TAR Puglia, Sez. I, 6 maggio 2008, n. 1079.
- TAR Puglia, Sez. II, 19 ottobre 2004, n. 1361.
- TAR Puglia, Sez. III, 18 agosto 2008, n. 2394.
- TAR Puglia, Sez. III, 25 febbraio 2008, n. 324.
- TAR Sardegna, Sez. I, 9 ottobre 2009, n. 1550.
- TAR Sardegna, Sez. II, 8 ottobre 2007, n. 1807.
- TAR Sardegna, Sez. II, 6 ottobre 2008, n. 1815.

- TAR Sicilia, 26 marzo 1998, n. 506.
- TAR Sicilia, 7 giugno 1985, n. 573.
- TAR Sicilia, Catania, 1 agosto 1995, n. 1982.
- TAR Sicilia, Catania, 3 ottobre 1996, n. 1769.
- TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 5 giugno 1991, n. 396.
- TAR Sicilia, Catania, Sez. II, 26 luglio 1991, n. 629.
- TAR Sicilia, Palermo, 10 novembre 1986, n. 846.
- TAR Sicilia, Palermo, 4 aprile 2012, n. 707.
- TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 1 marzo 2011, n. 371.
- TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 14 marzo 2012, n. 559.
- TAR Sicilia, Sez. I, 10 novembre 1986, n. 846.
- TAR Toscana, 21 luglio 1994, n. 443.
- TAR Toscana, 26 marzo 2009, n. 512.
- TAR Toscana, Sez. I, 13 dicembre 1991, n. 655.
- TAR Toscana, Sez. I, 25 maggio 2005, n. 2573.
- TAR Toscana, Sez. I, 27 giugno 2011, n. 1104.
- TAR Toscana, Sez. I, 27 novembre 1991, n. 651.
- TAR Toscana, Sez. I, 28 giugno 2004, n. 2003.
- TAR Toscana, Sez. I, 28 giugno 2004, n. 2300.
- TAR Toscana, Sez. I, 6 giugno 1989, n. 410.
- TAR Toscana, Sez. II, 13 settembre 2005, n. 4417.
- TAR Toscana, Sez. II, 18 novembre 2011, n. 1765.
- TAR Toscana, Sez. II, 20 aprile 2010, n. 986.
- TAR Toscana, Sez. II, 23 ottobre 1997, n. 668.
- TAR Toscana, Sez. II, 3 marzo 2010, n. 583.
- TAR Toscana, Sez. II, 6 ottobre 2009, n. 1505.
- TAR Toscana, Sez. III, 11 giugno 2004, n. 2053.
- TAR Trentino Alto Adige, 10 dicembre 2007, n. 183.
- TAR Umbria, 12 maggio 2003, n. 332.
- TAR Umbria, Sez. I, 24 aprile 2008, n. 132.
- TAR Val d'Aosta, 17 febbraio 2004, n. 12.
- TAR Valle d'Aosta, 17 febbraio 2004, n. 18.
- TAR Valle d'Aosta, 21 marzo 1989, n. 19.
- TAR Valle d'Aosta, Sez. I, 2008, n. 73.

- TAR Veneto, ord. 9 giugno 1984, n. 224.
- TAR Veneto, Sez. I, 4 aprile 2005, n. 1261.
- TAR Veneto, Sez. II, 27 febbraio 2007, n. 550.
- TAR Veneto, Sez. II, 27 novembre 1987, n. 910.
- TAR Veneto, Sez. III, 27 maggio 2004, n. 1728.
- TAR Veneto, Venezia, Sez. I, 6 dicembre 1998, n. 2509.
- TRGA Trentino Alto Adige, Sez. Bolzano, 27 ottobre 1994, n. 278.
- TRGA Trentino Alto Adige, Trento, 6 marzo 1990, n. 116.
- TRGA Trentino Alto Adige, Trento, 6 marzo 1990, n. 116.
- Trib. CE I grado, sent. 21 maggio 2001, n. 69.
- Trib. CE I grado, sent. 29 settembre 2000, n. 55.
- Trib. Lamezia Terme, 16 luglio 2006.
- Trib. Locri, 5 aprile 1976.
- Trib. Melfi, 31 marzo 1977.
- Trib. Milano, 10 aprile 1972.
- Trib. Milano, 13 febbraio 1975.
- Trib. Milano, ord. 21 dicembre 2009.
- Trib. Milano, ord. 6 ottobre 2009.
- Trib. Padova, 10 novembre 1981.
- Trib. Padova, 12 aprile 1954.
- Trib. Roma, 21 gennaio 2000.
- Trib. Roma, 23 maggio 2008.
- Trib. Roma, ord. 30 ottobre 1998.
- Trib. Salerno, I Sez. civ., ord. 28 aprile 2007, n. 1189.
- Trib. Torino, 4 ottobre 1996.
- Trib. Torino, 7 giugno 1999.
- Trib. Verona, 13 ottobre 1989.

Giurisprudenza canonica

- APOSTOLICUM ROTAE ROMANAE TRIBUNAL, *Decisio “Bobiensis” Dismembrationis*, 4 marzo 1911, *coram LEGA*, in *S. Romanae Rotae Decisiones seu Sententiae*, III, 1911.
- APOSTOLICUM ROTAE ROMANAE TRIBUNAL, *Decisio “Romana Iurium” (creditum et damnorum)*, 15 giugno 1988, *coram PALESTRO*, in *Ius Ecclesiae*, I, 1989.
- APOSTOLICUM ROTAE ROMANAE TRIBUNAL, *Decisio “Trevirensis” Diffamationis*, 7 febbraio 1913, *coram MANY*, in *S. Romanae Rotae Decisiones seu Sententiae*, V.
- APOSTOLICUM ROTAE ROMANAE TRIBUNAL, *Decisio*, 23 ottobre 1991, *coram PALESTRO*, in *S. Romanae Rotae Decisiones seu Sententiae*, LXXXIII, 1991.
- APOSTOLICUM ROTAE ROMANAE TRIBUNAL, *Decisio “Sedunensis” Dismembrationis paroeciae*, 2 aprile 1912, *coram PERATHONER*, *S. Romanae Rotae Decisiones seu Sententiae*, IV, 1912.
- APOSTOLICUM ROTAE ROMANAE TRIBUNAL, *Decretum in S. Romanae Rotae Decisiones seu Sententiae*, XV, 1923, 30 aprile 1923, *coram PARRILLO*.
- SECTIO ALTERA SUPREMI TRIBUNALIS SIGNATURAE APOSTOLICAE, *De factorum iuridicorum declaratione damnisque*, 1-XII-1970, in *Apollinaris*, XLIV, 1971.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum “Cincinnatiensis”. Renovationis ecclesiae paroecialis*, *coram SILVESTRINI*, 26 gennaio 1990, Prot. N. 2104/89 C.A., in *Notitiae*, XXVI, 1990.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decisio*, 27 ottobre 1984, *coram RATZINGER*, in *Il diritto ecclesiastico*, 96, 1985, II.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum “demolitionis ecclesiae”*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*.

- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum “traslationis”*, 20 gennaio 1973, Prot. N. 3211/72 C.A.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum “Vestmonasterien”. Legitimitatis novarum Constitutionum*, 31 marzo 1979, *coram FELICI*.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum “Vestmonasteriensis”. Legitimitatis novarum Constitutionum*, 31 marzo 1979, *coram FELICI*, in *Commentarium pro Religiosis et Missionariis*, LX, 1979 e in *Communicationes*, XI, 1979.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum definitivum “Clevaren”. Subctrationis aedificiorum paroecialium*, 23 febbraio 1974.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum del Congresso, Remotionis a paroecia*, 11 novembre 1969, in *Apollinaris*, XLIII, 1970, in *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, LX, 1971 e in *Ius Canonicum*, XII, 1972.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 13 ottobre 1988, *coram PALAZZINI*, in *A.A.S.*, LXXX (1988).
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 20 aprile 1991, *coram FAGIOLO*, in *A.A.S.*, LXXXIII (1991).
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 21 maggio 1988, *coram ROSSI*, prot. N. 17914/86 C.A.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum “demolitionis ecclesiae”*, 21 novembre 1987, *coram CASTILLO LARA*, Prot. N. 17447/85 C.A., in *Ius Ecclesiae*, III, 1989 e in *Communicationes*, XX, 1988.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 4 maggio 1996, *coram AUGUSTONI*, nn. 4-5, in *Il diritto ecclesiastico*, 108, 1997, II.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Decretum*, 7 settembre 1984, prot. N. 16564/84 CA.

- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, N. 22036/90 C.A. (*Suppressionis paroeciae*).
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 17914/86 C.A. (*Demolitionis ecclesiae*), decreto definitivo 2 maggio 1988.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 18015/86 C.A. (*iurium*) (*Demolitionis ecclesiae*).
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 19037/87 C.A. (*Venditionis ecclesiae et reductionis in usum profanum*).
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 19646/87 VAR.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 21024/89 C.A.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 21024/89 C.A. “*Cincinnatiensis*”, D.nus JOSEPH WOLTERING, 26 gennaio 1990, in *Proceedings of Canon Law Society of America*, 57, 1995.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 21883/90, *coram FAGIOLO*, 16 gennaio 1993.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 21896/90 C.A. (*Suppressionis paroeciae*), decreto del Congresso di rigetto *a limine* del 25 gennaio 1991.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 21896/90 C.A. (*Suppressionis paroeciae*), Congresso il 25 gennaio 1991.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 22036/90, *coram FAGIOLO*, 20 giugno 1992.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 221883/90 C.A. (*Suppressionis paroeciae*), sentenza definitiva del 16 gennaio 1993.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 22238/90 C.A. (*Suppressionis paroeciae*).

- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 22238/90 C.A. (*Suppressionis missionis et clausurae eiusdem ecclesiae*), Decreto del Segretario, 23 gennaio 1991.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Prot. N. 24003/93 C.A. (*Reliquiarum*), Decreto del Segretario, 31 agosto 1993.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, prot. N. 24179/93 C.A. (*Iurium*), Decreto del Segretario, 29 aprile 1993.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Sententia “dimissionis”*, 15 dicembre 1979, Prot. N. 8984/77 C.A., *coram FELICI*, in *Commentarium pro Religiosis et Missionariis*, LXI, 1980.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Sententia “dimissionis”*, 20 maggio 1978, Prot. N. 8110/75 C.A., *coram ODDI*.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Sententia “dimissionis”*, 15 dicembre 1979, Prot. N. 8984/77 C.A., *coram FELICI*, in *Commentarium pro Religiosis et Missionariis*, LXI, 1980.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Sententia “exclausrationis ad nutum Sanctae Sedis”*, 27 giugno 1981, Prot. N. 10896/79 C.A., *coram ODDI*, in *Commentarium pro Religiosis et Missionariis*, LXIII, 1982.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Sententia definitiva “Reductonis ecclesiae in usum profanum*, 4 maggio 1996, Prot. 24388/93 C.A., *coram AUGUSTONI*.
- SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, *Sententia*, 17 dicembre 1988, Prot. N. 18190/86 C.A., *coram PALAZZINI*.

